



3 1761 11713977 4



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117139774>

24
132



First Session
Thirty-second Parliament 1980-81-82

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the
Standing Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:

The Honourable JOAN NEIMAN

Président:

L'honorable JOAN NEIMAN

Wednesday, December 1, 1982

Le mercredi 1^{er} décembre 1982

Issue No. 32

Fascicule n° 32

First proceedings on:

Bill S-32, "An Act to amend the
Penitentiary Act and the Parole Act"

Premier fascicule concernant:

Le projet de loi S-32, «Loi modifiant
la Loi sur les pénitenciers et la Loi
sur la libération conditionnelle de
détenus»

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Cottreau	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Olson
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stollery
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

Pursuant to an order of the Senate adopted December 1, 1982:

Senator Hastings replaced Senator Buckwold.

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Cottreau	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Olson
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hasting	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stollery
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

**Membres d'office*

(Quorum 5)

Conformément à un ordre du Sénat adopté le 1^{er} décembre 1982:

Le sénateur Hastings remplace le sénateur Buckwold.

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, 23rd November, 1982:

Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Hastings, seconded by the Honourable Senator Bird, for the second reading of the Bill S-32, intituled: "An Act to amend the Penitentiary Act and the Parole Act".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 23 novembre 1982:

Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Hastings, appuyé par l'honorable sénateur Bird, tendant à la deuxième lecture du Bill S-32, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P., que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, DECEMBER 1, 1982
(52)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:04 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Cottreau, Deschatelets, Donahoe, Flynn, Frith, Haidasz, Hastings, Hicks, Langlois, Lapointe, Leblanc, Lewis, Neiman, Nurgitz, Olson, Robichaud, Smith and Stollery. (18)

Also Present: The Honourable Senator Thompson.

Appearing: The Honourable Robert P. Kaplan, M.P., Solicitor General of Canada.

Witness:

From the Department of the Solicitor General:

Ms. Joan Nuffield, Policy Analyst.

In attendance: Mr. Donald Macdonald, Research Branch, Library of Parliament.

The Committee proceeded to consider Bill S-32, "An Act to amend the Penitentiary Act and the Parole Act".

The Minister made a statement and answered questions.

At 5:25 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Paul Bélisle

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 1^{er} DÉCEMBRE 1982
(52)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 04, sous la présidence du sénateur Joan Neiman (*Président*).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Cottreau, Deschatelets, Donahoe, Flynn, Frith, Haidasz, Hastings, Hicks, Langlois, Lapointe, Leblanc, Lewis, Neiman, Nurgitz, Olson, Robichaud, Smith et Stollery. (18)

Aussi présent: L'honorable sénateur Thompson.

Comparaît: L'honorable Robert P. Kaplan, député, Solliciteur général du Canada.

Témoin:

Du ministère du Solliciteur général:

M^{me} Joan Nuffield, analyste de la politique.

Aussi présent: M. Donald Macdonald, Service de recherches, Bibliothèque du Parlement.

Le Comité étudie le projet de loi S-32, «Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus».

Le ministre fait une déclaration et répond aux questions.

At 17 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, December 1, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-32, to amend the Penitentiary Act and the Parole Act, met this day at 4 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, the Solicitor General has kindly offered to appear today to give us a statement with respect to Bill S-32. He will make that statement now then the meeting will be open to questions from the floor.

Hon. Robert P. Kaplan, P.C., M.P., Solicitor General of Canada: Madam Chairman and honourable senators, I thank you for receiving me and for agreeing to deal rapidly with a measure which I consider very important and which, I know, is of considerable interest to the Canadian people. It is a measure which, in general, will tighten up mandatory supervision, as I shall describe in my opening statement. I would like to convey to you the apologies of my Deputy Minister, Mr. Fred Gibson, who was looking forward to this occasion, but there is in Ottawa both yesterday and today, a Federal Provincial meeting of deputy ministers on law enforcement. He offered to come. But many of the matters on the agenda of that conference have to do directly with work that he has been spearheading and I thought it would be better if he attended the meeting. I am very comfortable myself with all the aspects of this bill and I will be joined by another senior official from this ministry.

Madame le Président, j'ai demandé au Parlement d'étudier certaines modifications que le projet de loi S-32 propose d'apporter à la Loi sur les pénitenciers et à la Loi sur la libération conditionnelle de détenus. Ces modifications portent notamment sur les dispositions régissant la réduction de peine que peuvent mériter les détenus sous responsabilité fédérale dont la liberté sous surveillance obligatoire a été révoquée en raison soit d'une nouvelle infraction, soit de la violation des conditions de leur mise en liberté. Cette question a déjà fait l'objet d'une étude approfondie et de consultations suivies; toutefois, la situation est devenue pressante ces derniers mois en raison de la vaste publicité entourant un certain nombre de crimes commis par des détenus participant au programme de libération sous surveillance obligatoire et de la préoccupation croissante du public à l'égard du programme en général.

Let me start by explaining the nature and the genesis of the mandatory supervision program which, in fact, is only 12 years old. Inmates in federal penitentiaries can, through good behaviour, earn up to 15 days of remission for every month they serve of their sentences. In effect, this can reduce the length of the sentence by up to one-third. This remission feature is not new. In fact, remission—which is known in penitentiary lingo as “time off for good behaviour”—in one form or another has been granted in Canada since 1868, and most countries have some kind of remission system. What is

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 1^{er} décembre 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier la teneur du projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus.

Le sénateur Joan Neiman (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, comme vous le savez, le solliciteur général a bien voulu venir nous parler aujourd'hui du projet de loi S-32. Il fera d'abord sa déclaration préliminaire et vous serez ensuite invités à poser des questions.

L'honorable Robert P. Kaplan, C.P., député, solliciteur général du Canada: Madame le Président et honorables sénateurs, je vous remercie de m'avoir invité aujourd'hui et d'avoir consenti à étudier rapidement une mesure que je juge très importante et qui, j'en suis persuadé, intéresse fortement tous les Canadiens. C'est un projet de loi qui, dans l'ensemble, rendra la liberté sous surveillance obligatoire plus stricte, comme je vous l'expliquerai dans ma déclaration préliminaire. J'aimerais vous transmettre les regrets de mon sous-ministre, M. Fred Gibson, qui désirait être présent aujourd'hui; malheureusement une conférence de deux jours a débuté hier à Ottawa; il s'agit de la conférence fédérale-provinciale des sous-ministres portant sur l'application de la loi. M. Gibson avait offert de venir aujourd'hui mais un bon nombre de questions à l'ordre du jour de cette conférence touchent directement le travail dont il était responsable; j'ai donc cru qu'il serait préférable qu'il participe à la conférence. Je connais personnellement très bien les dispositions du projet de loi et un autre cadre supérieur de mon ministère se joindra à moi aujourd'hui.

Madame Chairman, I have asked Parliament to give consideration to certain proposals, which you see contained in Bill S-32, respecting the Penitentiary and Parole Act, and in particular the provisions governing the earning of remission for those offenders in the Federal system who have had their mandatory supervision revoked either as a result of a new offence or as a result of a breach of the conditions set for their release. Although this matter has been the subject of lengthy study and consultation, in the last months it has acquired a degree of urgency because of a number of widely-publicized crimes committed by offenders on the mandatory supervision programme, and because of increasing public concern regarding the programme in general.

Permettez-moi tout d'abord de vous expliquer la nature et l'origine de ce programme, mis en place il y a à peine douze ans. Les détenus des pénitenciers fédéraux, en faisant preuve de bonne conduite, peuvent mériter jusqu'à quinze jours de réduction de peine pour chaque mois qu'ils passent au pénitencier, et ce, jusqu'à concurrence du tiers de leur peine. Il ne s'agit nullement d'une disposition nouvelle. De fait, la réduction de peine, qu'on appelle dans les pénitenciers «congé pour bonne conduite», existe au Canada, sous une forme ou sous une autre, depuis 1868. En outre, la plupart des pays sont dotés

[Text]

new or relatively new, is the system that imposes conditions and supervision on an offender for that portion of his sentence that he spends on the street as a result of remission.

Prior to 1970, when an inmate who had not received parole was released early by virtue of accumulated remission credits, his release was free and clear. It was, for all intents and purposes, time off his sentence. On the other hand, inmates who had received parole, after having served one-third of their sentence and which occurred earlier in the sentence, were bound by the conditions of parole under the expiry of the sentence. It was therefore felt by the government of the day, that, as parolees are by definition better risks, those who had been denied parole should also be subject to the same sort of conditions as parolees and provided with the same sort of support systems. If I can just expand on that for a moment, an inmate who was released on parole because the parole board trusted him would be under supervision for the whole of the balance of his sentence, whereas a mandatory supervision candidate whom the Parole Board did not trust and who, therefore, would not receive parole would get out on time-off-for-good-behaviour and be free and clear.

In 1970, that inconsistency resulted in the mandatory supervision program which was introduced for the remitted portion of the sentence for all non paroled offenders. Under this program, conditions are set by the National Parole Board for all such offenders, and the parole officers of the Correctional Service of Canada or their agents are responsible for their supervision. The principle is a sound one for two reasons. First, it provides offenders with a valuable support system during the very difficult period of re-adjustment that follows a federal sentence, a period in which they sometimes find it hard to cope with such ordinary day-to-day matters as finding suitable accommodation. We know that sometimes, if offenders do not get help in coping with frustrations of re-adjusting to community life, tensions can build, sometimes to an explosive level. Secondly, it provides a degree of supervision that provides the parole officers and police with some awareness of the activities and whereabouts of an individual on the program, so that if he does appear to be falling into patterns of behaviour similar to those that previously led him into crime—such as, in some cases, drinking or consorting with known criminals—he can be cautioned and, if need be, have his release suspended or revoked.

Prior to 1970, a federal offender released by means of remission could only be returned to penitentiary if he was convicted of a new offence and sentenced to a new term of two years or more. Now, with the system introduced in 1970 the controls are much tighter. It is no longer necessary for a crime to be committed before an individual is returned to the penitentiary. He can be returned for preventive reasons, provided the parole authorities are convinced that he is about to re-offend.

[Traduction]

d'un régime de réduction de peine. Ce qui est nouveau, ou relativement nouveau, c'est que notre régime impose des conditions au détenu qui bénéficie d'une réduction de peine et l'assujettit à une surveillance obligatoire pendant la partie de sa peine qu'il purge dans la collectivité.

Avant 1970, un détenu qui n'avait pas bénéficié d'une libération conditionnelle, mais qui avait mérité une réduction de peine était libéré sans surveillance aucune. Une partie de sa peine était, à toutes fins utiles, annulée. Par contre, les détenus qui se voyaient accorder une libération conditionnelle, après avoir purgé le tiers de leur peine, étaient assujettis aux conditions de celle-ci jusqu'à l'expiration de leur peine. Le gouvernement de l'époque a donc décidé que, étant donné que les libérés conditionnels présentent, par définition, des risques moindres, les détenus à qui on avait refusé la libération conditionnelle devaient être assujettis à la même sorte de conditions que les libérés conditionnels et bénéficier des mêmes services. Ainsi, un détenu qui se voyait accorder une libération conditionnelle parce que la Commission des libérations conditionnelles lui faisait confiance, était sous surveillance jusqu'à expiration de sa peine; cependant, un détenu admissible à la liberté sous surveillance obligatoire, qui ne recevait pas l'approbation de la Commission et qui, par le fait même, n'était pas admissible à la libération conditionnelle recevait une réduction de peine pour bonne conduite et était libre.

Par conséquent, on a instauré en 1970 un programme de libération sous surveillance obligatoire de tous les détenus qui avaient accumulé des journées de réduction de peine sans avoir bénéficié d'une libération conditionnelle. En vertu de ce programme, la Commission nationale des libérations conditionnelles établit à l'égard de tous ces détenus des conditions dont les agents de libération conditionnelle du Service correctionnel du Canada ou leurs mandataires sont chargés de surveiller le respect. Le principe est bon, et ce, pour deux raisons. Premièrement, il permet d'assurer aux détenus un appui important au cours de la difficile période de réadaptation qui suit une peine d'incarcération dans un pénitencier, période pendant laquelle il leur est parfois difficile de régler les problèmes de la vie courante, comme trouver un logement. Nous savons pertinemment que, quelquefois, si l'on n'aide pas le détenu à venir à bout des difficultés que présente la réinsertion sociale, la tension peut s'accroître au point de créer une situation explosive. Deuxièmement, le programme permet d'assurer une certaine surveillance, qui donne aux agents de libération conditionnelle et aux policiers une idée des activités et des déplacements du libéré. Ainsi, si l'intéressé semble de nouveau glisser sur une mauvaise pente (par exemple, s'il se met à boire ou à fréquenter des criminels reconnus), on peut lui donner un avertissement et, au besoin, suspendre, voire révoquer, sa liberté sous surveillance obligatoire.

Avant 1970, un détenu sous responsabilité fédérale mis en liberté à la suite d'une réduction de peine ne pouvait être réincarcéré que s'il était reconnu coupable d'une nouvelle infraction et condamné à une nouvelle peine de deux ans ou plus. Les mesures de contrôle prévues actuellement sont beaucoup plus rigoureuses. En effet, il n'est plus nécessaire de commettre un crime pour être réincarcéré. Un individu peut l'être à titre préventif si les autorités chargées des décisions en matière de libération conditionnelle sont convaincues qu'il est sur le point de commettre un nouveau crime.

[Text]

Unfortunately, notwithstanding these controls, there is a significant number of failures. For instance, of all offenders released on the mandatory supervision program, 23 per cent are revoked for committing and being convicted of a new crime, of which only 6.3 per cent are for violent crimes—and I point out that it is 6.3 per cent not 16.3 per cent—and 18 per cent are revoked for violating a condition of their release. This makes a total revocation rate of 41 per cent. It is this number of failures and the nature of some of the crimes that has led to a growing concern about the program. However, it needs to be stressed that, as I have said, prior to 1970 there was no supervision, and we therefore have no means of knowing what crimes were committed under the old system by inmates released early as a result of remission. The program of mandatory supervision was, and remains, a substantial improvement in public protection compared with what preceded it. This should be especially stressed with regard to those 18-per-cent-mandatory-supervision releases who are returned to penitentiary even though they are not convicted of a new crime. Some critics complain that any program with a 41 per cent failure rate is thus a failure and should be abolished.

Although I admit the failure rate is high, I ask these critics to consider the alternative. We are dealing here with offenders who fail to win the confidence of the Parole Board but who will, in a certain number of months, inevitably reach the end of the warrant and claim the right of any citizen to be free without supervision.

In other words, those who were sentenced to life are not on mandatory supervision; they are behind bars. The ones who are eligible for mandatory supervision, as we know it, and as I propose to continue it, are people who, in a certain number of months, are going to be out on the street in any event.

Our conviction is that if mandatory supervision were taken away from this group and they were held behind bars until warrant expiry, their crime statistics would be worse because society would lose the opportunity to impose supervision at a time of greatest vulnerability—the moment when they first return to the street, usually without money, without a job, without a place to live and without honest friends.

Mandatory supervision helps to keep them away from liquor and drugs, a problem for a significant number of offenders; to keep them away from the friends who got them into trouble, known criminals, or people who carry weapons; and to direct their choice of neighbourhood to live in and to help them find an honest job.

Surely it is better, considering the inevitability of eventual release for this group, to free them under control rather than to wait until the end and free them “cold turkey”.

Je ne sais pas comment l'on traduit cette phrase en français, mais je suis certain que ce n'est pas «dindon froid».

[Traduction]

Malheureusement, malgré ces contrôles, il existe un nombre considérable d'échecs. Par exemple, dans 23 p. 100 des cas, la liberté sous surveillance obligatoire est révoquée parce que l'intéressé a été reconnu coupable d'un nouveau crime (dont seulement 6,3 p. 100 sont des crimes avec violence), il s'agit bien de 6,3 p. 100 et non de 16,3 p. 100 et, dans 18 p. 100 des cas, parce qu'il a violé l'une des conditions qui lui ont été imposées. Le taux de révocation se chiffre donc au total à 41 p. 100. Cette forte proportion d'échecs ainsi que la nature de certains crimes commis sont sources de préoccupations croissantes. Toutefois, je le répète, comme il n'existait pas de surveillance de ce genre avant 1970, nous n'avons aucun moyen de savoir quels crimes étaient commis sous l'ancien régime par les détenus qui bénéficiaient d'une réduction de peine. Le programme de libération sous surveillance obligatoire représentait—et représente toujours—une amélioration sensible au chapitre de la protection du public. Il y a lieu de souligner ce fait, tout particulièrement en ce qui a trait aux 18 p. 100 des libérés qui sont réincarcérés sans avoir été reconnus coupables d'un nouveau crime. Certains prétendent que tout programme dont le taux d'échecs est de 41 p. 100 est un échec pur et simple et qu'il y a lieu de l'abolir.

Je reconnais que le taux d'échec est élevé, mais je demande à ces personnes d'examiner le revers de la médaille. Nous avons affaire à des détenus qui n'ont pu gagner la confiance de la Commission des libérations conditionnelles, mais qui, dans un certain nombre de mois, parviendront inévitablement à l'expiration de leur peine et qui revendiqueront alors le droit de tout citoyen de jouir de la liberté sans surveillance.

En d'autres termes, ceux qui ont été condamnés à perpétuité ne sont pas placés en liberté sous surveillance obligatoire; ils se retrouvent derrière les barreaux. Ceux qui sont admissibles au programme de liberté sous surveillance obligatoire, tel qu'il existe actuellement et tel que je propose de le maintenir, sont ceux qui, dans un certain nombre de mois, se retrouveront en liberté de toute façon.

Or, nous sommes convaincus que si ces détenus se voyaient privés de la liberté sous surveillance obligatoire et s'ils restaient derrière les barreaux jusqu'à expiration de leur peine, leur taux de récidive serait plus élevé parce que la société aurait perdu l'occasion de les assujettir à une surveillance au moment où ils sont le plus vulnérables, soit dès leur retour dans la collectivité, habituellement sans argent, sans travail, sans abri et sans amis honnêtes.

Le régime de surveillance obligatoire les aide à ne pas sombrer dans l'alcool et dans la drogue, problème qui se pose dans un grand nombre de cas, à éviter la compagnie des personnes à l'origine de leurs démêlés avec la justice, soit des criminels reconnus ou des gens qui portent des armes, à les éclairer sur le choix d'un quartier où habiter et à les aider à trouver un travail honnête.

Comme ces détenus finiront inévitablement par être libérés, il vaut certainement mieux le faire en les assujettissant à une surveillance plutôt que d'attendre l'expiration de leur peine et de les libérer sans aucune forme de contrôle.

I do not know how the expression “cold turkey” is translated in French, but I am convinced that it is not “dindon froid”.

[Text]

I would now like to deal briefly with revocations due to a new offence. I stated a moment ago that 23 per cent of all offenders of the mandatory supervision program are revoked for committing and being convicted of a new crime. A breakdown of the crimes which are committed by those 23 per cent is informative. The majority of such crimes are property crimes. About 12 per cent of the 23 per cent are crimes against a person, mostly assaults; about 15 per cent are robberies, a crime which may involve violence or the possibility of violence. The summary statistic that is perhaps of most interest at this time is that of all persons released on mandatory supervision in a given year, 6.3 per cent commit a crime involving violence, or the threat of violence. This figure includes all homicides, first and second-degree murder and manslaughter, but is made up principally of robberies—which as I indicated are a life threatening crime—and non-fatal assaults. I believe that many Canadians have the impression from media reports that the violent-failures rate from the mandatory supervision is much higher than the actual figure of 6.3 per cent, which is less than one in ten. This misconception accounts, in part, for the critical reaction of some Canadians to the program.

J'ai aussi signalé qu'environ la moitié des révocations sont dites «techniques», c'est-à-dire qu'elles résultent d'un manquement aux modalités de mise en liberté. En d'autres termes, la conduite de l'individu a amené l'agent de libération conditionnelle, et subéquemment la Commission nationale des libérations conditionnelles, à conclure qu'il ne s'est pas montré disposé ou capable de s'adapter d'une façon responsable à la vie dans la collectivité. En effet, dans certains cas, sa conduite est telle que les autorités sont convaincues qu'il récidivera s'il reste en liberté. Par conséquent, il peut être utile d'examiner ce qui se produit dans le cadre du régime en vigueur lorsqu'un individu de ce genre est réincarcéré.

Under the law governing remission, the federal offender whose mandatory supervision is revoked is eligible to earn remission from the first day he is re-admitted to penitentiary.

I want to add to that the time the offender spent on the street before being arrested is also considered "good time" even though it is not served behind bars within the institution. That is added to the 15 days for one month.

Senator Hicks: So he gets another 15 for the time he was out, too?

Hon. Mr. Kaplan: For every month he was on the street before he was arrested on a violation he is deemed to have had "good time". So what happens is that he can be arrested, placed behind bars, and the time he served on the street before being picked up can result in his being right back out again in just a couple of days, or sometimes even the next day.

Senator Hastings: He was serving the time, was he not?

[Traduction]

Je désire maintenant vous parler brièvement des révocations résultant d'une nouvelle infraction. Comme je l'ai dit il y a quelques instants, dans 23 p. 100 des cas, la révocation de la liberté sous surveillance obligatoire est imputable à une nouvelle condamnation. La ventilation des infractions commises dans ces cas-là donne lieu à des constatations intéressantes. En effet, la majorité d'entre elles sont liées aux biens; dans environ 12 p. 100 des cas, il s'agit de crimes contre la personne, des voies de fait pour la plupart, et dans approximativement environ 15 p. 100, de vols qualifiés, soit un crime qui implique la violence ou la possibilité de violence. Or, la constatation sommaire qui est sans doute la plus intéressante à l'heure actuelle, c'est que 6,3 p. 100 des personnes libérées sous surveillance obligatoire dans une année donnée commettent un crime avec violence ou avec menace de violence. Ce chiffre porte sur tous les cas d'homicide, de meurtre au premier degré et au second degré et d'homicide involontaire coupable, mais comprend surtout les vols qualifiés qui, comme je l'ai dit, impliquent la possibilité de violence, et les voies de fait non fatales. A mon avis, de nombreux Canadiens ont l'impression, à la lecture des comptes rendus des médias, que le taux de récidive avec violence chez les libérés sous surveillance obligatoire est beaucoup plus élevé qu'il ne l'est en réalité, soit moins d'un cas sur dix. Cela explique en partie la réaction négative que certains Canadiens ont à l'égard du programme.

I also stated earlier that almost half of all revocations are what is known as "technical" revocations, that is, revocations due to the violation of the conditions of their release. In other words, the conduct of the individual has led the parole officer, and subsequently the National Parole Board, to the conclusion that he has shown he is not willing or capable of adapting in a responsible way to life in the community. In some cases, indeed, his conduct may be such that he has convinced the authorities that he would, if he remains on the street, commit another offence. It may be useful, therefore to examine what happens under the present system when such an individual is returned to the penitentiary.

En vertu de la loi régissant la réduction de peine, le détenu sous responsabilité fédérale dont la liberté sous surveillance obligatoire est révoquée peut accumuler des journées de remise de peine dès sa ré-admission au pénitencier.

J'aimerais ajouter que la période de liberté du détenu avant son arrestation est également jugée comme étant une période de «bonne conduite» même s'il n'est pas derrière les barreaux pendant cette période. On ajoute cette période aux 15 jours par mois.

Le sénateur Hicks: Il reçoit donc 15 autres jours pour la période où il était en liberté?

L'honorable M. Kaplan: On juge que chaque mois qu'il a passé en liberté avant d'être arrêté pour une infraction est une période de «bonne conduite». Ainsi, il peut être appréhendé, mis derrière les barreaux, et la période qu'il a passée en liberté sous surveillance avant d'être arrêté à nouveau peut entraîner sa libération après quelque journées en prison, parfois même le lendemain de son arrestation.

Le sénateur Hastings: Mais il purge sa peine, n'est-ce pas?

[Text]

Hon. Mr. Kaplan: Well, he was under supervision and that is considered "good time."

Senator Hastings: He was serving his time.

Hon. Mr. Kaplan: That is the legislation. I am simply explaining to you how it has worked during the past 12 years, and how I feel about it.

In other words, if he is of good conduct in the institution, he can begin to build up days of credit on the balance of his sentence, so that in due course he must once again be released automatically before the end of his sentence. If after his second release, he persists in his anti-social behaviour, he can be revoked again—and again earn credits against a third early release.

This repeated return to the institution for ever-decreasing periods is a major factor in what is known in corrections as "the revolving door syndrome." No matter how dangerous an inmate is deemed to be, no matter how he has abused the conditions of his release and the notion of responsibility, he must, as the statutory remission clock ticks away, be given credits that result in his being released again at some pre-determined date before the end of his sentence. This not only makes a mockery of the principle of conditional release, but hamstring the system in its attempts to provide protection to the public during the full period of the sentence.

Now for the amendment. The proposed amendment contained in Bill S-32 is designed specifically to correct this particular situation. It retains the principle of mandatory supervision so that all inmates who have earned mandatory supervision will receive one chance on the street to demonstrate that they can live useful, law-abiding lives. However, where, after release, it becomes apparent that for any reason an inmate cannot or does not intend to comply with society's rules, he will be revoked without the right to earn remission on the balance of his sentence or, for those who receive an additional sentence for a new offence, without the right to earn remission before the warrant expiry date on the previous sentence—that is, on the sentence they have just violated.

Let me stress that this amendment will wipe out the automatic feature of every release that follows a revocation, but it will not eliminate the possibility of a subsequent early release. The National Parole Board will still have the power to consider the cases of all offenders after they have been revoked, and, where the Board is of the opinion that a release on parole is warranted, it will be able to authorize one. So, releases are not automatic, but release is available if the National Parole Board is convinced that the individual can handle it.

This power of the National Parole Board will, it is hoped, help to prevent the retention of a revoked inmate in the

[Traduction]

L'honorable M. Kaplan: Il était en liberté sous surveillance et on juge que c'est une période de «bonne conduite».

Le sénateur Hastings: Il purgeait donc sa peine dans la collectivité.

L'honorable M. Kaplan: C'est la loi. Je vous dis simplement comment les choses ont fonctionné au cours des douze dernières années, et ce que j'en pense.

En d'autres termes, s'il fait preuve d'une bonne conduite à l'établissement, il peut commencer à accumuler des jours de réduction du reste de sa peine de sorte que, le moment venu, il doive de nouveau être libéré d'office avant l'expiration de sa peine. Si, après sa deuxième mise en liberté, il manifeste toujours un comportement antisocial, sa liberté peut de nouveau être révoquée et il peut accumuler de nouveau des crédits en vue d'une troisième mise en liberté anticipée.

Ce retour périodique à l'établissement pendant des périodes de plus en plus brèves est communément appelé, dans le domaine correctionnel, le «phénomène de la porte tournante». Quel que soit le danger qu'un détenu est censé représenter, quelle que soit la façon dont il a manqué aux conditions de sa mise en liberté et à ses responsabilités, il faut, au fur et à mesure que s'écoule sa peine, lui accorder des crédits qui lui vaudront une nouvelle libération à une date prédéterminée avant l'expiration de sa peine. Cela revient non seulement à bafouer le principe de la mise en liberté sous condition, mais aussi à entraver le système de justice, qui cherche à assurer la protection de la population tout au long de la peine.

Passons maintenant aux modifications proposées dans le projet de loi S-32; elles visent précisément à remédier à cette situation. Elles maintiennent le principe de la libération sous surveillance obligatoire, de sorte que tous les détenus qui auront mérité une libération sous surveillance obligatoire, auront encore une chance de mener une vie utile dans la collectivité tout en étant respectueux de ses lois. Toutefois, lorsque, après une mise en liberté, il devient évident, pour quelque raison que ce soit, qu'un détenu ne peut ou ne veut se conformer aux règles de la société, il se verra privé de la liberté et du droit de mériter une réduction de peine pour le reste de sa peine, ou, dans le cas de celui qui se voit imposer une peine additionnelle à la suite d'une nouvelle infraction, privé du droit de mériter une réduction de peine avant la date d'expiration de celle qu'il vient de violer.

Permettez-moi de signaler que ces modifications permettront d'annuler l'octroi automatique de toutes les libérations qui suivent une révocation, sans supprimer pour autant la possibilité d'une nouvelle mise en liberté anticipée. En effet, la Commission nationale des libérations conditionnelles aura encore le pouvoir d'examiner le cas de tous les détenus dont la liberté a été révoquée et, lorsqu'elle sera d'avis qu'une libération conditionnelle est justifiée, elle pourra l'autoriser. Les libérations ne sont donc pas automatiques; c'est à la Commission qu'il appartient de décider si le détenu doit être placé en liberté sous surveillance.

Il faut espérer que la Commission aidera ainsi à empêcher qu'un détenu dont la liberté a été révoquée soit retenu en prison lorsqu'il semble, en fait, mériter une deuxième chance.

[Text]

penitentiary when in fact he does appear to be a good risk for a second chance.

Finally, I would like to stress that although the bill has acquired a degree of urgency over the past few months because of some of the crimes committed by individuals on the mandatory supervision program, the amendment it contains is not something that has been thrown together to meet a pressing situation. In fact, the mandatory supervision program has been undergoing detailed analysis within the Ministry of the Solicitor Gen for the past two years. During the study, a wide spectrum of the criminal justice system was consulted twice—before the production of the options contained in the Discussion Paper on mandatory supervision, and again after the Discussion Paper was tabled in the House of Commons in March, 1981.

The reaction to the Discussion Paper and its proposed amendment varies widely. Inmates are opposed to the amendment, because they see it as an infringement of a right they have earned through good conduct. Most private and after-care agencies support the inmates' views. On the other hand, a majority of penitentiary and parole staff support the amendment because they believe that it corrects a weakness in a system which is basically sound. At the other extreme, although some police groups support the amendment, some believe it does not go far enough; others believe that there should be no automatic releases of any sort before the end of a sentence. In other words, they would like to see an end to earned remission. I should also point out that these conflicting viewpoints are typical of the controversy that this particular program has engendered since it was introduced in 1970.

The position reflected in the proposed amendment is, in fact, a balanced one: It is responsive to the concerns of the public and the police without being Draconian; and at the same time it maintains the principle of a program that is essentially fair-minded and provides to those inmates who are determined to go straight an opportunity to spend the last third of their sentence on the street in circumstances that are much less onerous than those which prevail within the institutions.

Ultimately, I have been guided by concerns for public safety. Despite earned remission, an inmate is still under sentence until the expiry date on the Warrant of Committal. If, therefore, an inmate has shown by his actions that he is a threat to public safety, then it should be possible to return him to the penitentiary and to hold him there—that is the essential change we are seeking—until he is deemed no longer to be a threat or until the warrant expiry, whichever comes first.

There is one last point I would like to make before concluding. It relates to what I said earlier about how remission of sentence has existed in Canada since 1868. Some people have argued that the source of the problem is remission and that it, not mandatory supervision, should be abolished. I think this view ignores the salutary effects of supervision after release, which I have noted, and the important role of remission in penitentiary discipline. What I am pointing out here is that the most powerful incentive to behave that can be offered to an

[Traduction]

Enfin, je tiens à faire remarquer que, bien que l'adoption du projet de loi presse de plus en plus depuis quelques mois en raison de certains crimes commis par des libérés sous surveillance obligatoire, les modifications qu'il contient n'ont pas été rassemblées à la hâte pour faire face à une situation d'urgence. En fait, le ministère du Solliciteur général procède, depuis au moins deux ans, à l'analyse détaillée du programme de libération sous surveillance obligatoire. Lors de l'étude, on a procédé à deux vastes consultations du système de justice pénale—l'une avant la rédaction des options présentées dans le Document de travail sur la surveillance obligatoire et l'autre après le dépôt du document de travail à la Chambre des communes, en mars 1981.

Le document de travail et les modifications qui y sont proposées ont suscité des réactions très diverses. Les détenus y sont opposés car ils y voient la violation d'un droit acquis grâce à leur bonne conduite. La plupart des organismes du secteur privé et des services d'assistance postpénale les appuient. Par ailleurs, la majorité des employés du système pénitentiaire et des services de libération conditionnelle sont en faveur de la modification car ils estiment qu'elle corrige une lacune d'un système fondamentalement sain. À l'autre extrême, certains groupes policiers appuient la modification, mais estiment qu'on ne va pas assez loin; d'autres considèrent qu'il ne devrait pas y avoir de mise en liberté automatique de quelque type que ce soit avant la fin d'une peine. En d'autres termes, ils voudraient qu'on abolisse la remise de peine méritée. Je tiens à faire remarquer que ces opinions contradictoires reflètent bien la controverse que ce programme a suscitée depuis sa création en 1970.

La position que traduit la modification proposée est en fait équilibrée. Elle tient compte des préoccupations du public et des corps policiers sans être draconienne; en même temps, elle maintient le principe d'un programme essentiellement juste et offre aux détenus déterminés à respecter la loi la possibilité du purger le dernier tiers de leur peine dans la collectivité, dans des conditions beaucoup moins dures que celles qui règnent dans les pénitenciers.

En dernière analyse, j'ai été guidé par la sécurité du public. Malgré une remise de peine méritée, tout détenu demeure sous le coup de son mandat d'incarcération, et ce, jusqu'à son expiration. Par conséquent, si ses actions semblent menacer la sécurité du public, on doit pouvoir le réincarcérer jusqu'à ce que l'on considère qu'il ne constitue plus une menace ou jusqu'à expiration du mandat d'incarcération—et c'est là l'essentiel de la modification proposée.

Avant de terminer, je voudrais faire une dernière remarque sur ce que j'ai dit plus tôt sur le système de remise de peine qui existe au Canada depuis 1868. Certains soutiennent que la remise de peine est au cœur du problème et que c'est elle qu'il faut abolir et non la surveillance obligatoire. Je pense que ces personnes ne tiennent aucun compte des effets salutaires de la surveillance après la mise en liberté que j'ai déjà signalés, et du rôle important de la remise de peine dans la discipline au sein des pénitenciers. Ce que je veux faire ressortir c'est que la

[Text]

inmate behind bars is the right to earn the chance to be out on the street earlier.

The view that we should abolish the whole thing ignores the fact that judges in Canada are fully aware of the existence of remission and, for the most part, they support it wholeheartedly. I know that some critics like to say that parole, remission and mandatory supervision somehow take away or usurp the authority of judges, and that a three-year sentence should mean three years and no less. This view ignores widespread judicial support for parole and remission. It also does judges the discourtesy of assuming that they do not know about mandatory supervision and parole. Most judges welcome the role which is played by parole and correctional officials in the determination of a precise day of release in the sentences which were set, in many cases, many years earlier.

The changes in mandatory supervision that I am proposing will make it possible to return an offender to the institution, when his conduct warrants it, and in fact to keep him there until the last day of the sentence.

Le programme de libération sous surveillance obligatoire étant appliqué depuis maintenant douze ans, je crois que nous sommes en mesure d'évaluer de façon valable son équité et son utilité. Les lacunes dont j'ai brièvement parlé font qu'il est souhaitable que nous approuvions rapidement les modifications contenues dans le projet de loi S-32. Je vous recommande donc vivement de l'examiner d'un œil favorable. Merci, madame le président.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister.

Senator Robichaud: Madam Chairman, I am a strong advocate of the women's liberation movement, and I am wondering why the minister always referred to "he" or "him" and not "her" or "she."

Hon. Mr. Kaplan: I would have adopted a more neutral expression or balanced it had it not been for the fact that, of the 10,200 federal inmates, only 200 are women.

The Chairman: That is a very good answer.

Hon. Mr. Kaplan: Of those women, a very large number are lifers, and are not, generally, eligible for parole or mandatory supervision.

Until women achieve equality in every aspect of Canadian life, it is, almost, an accurate statement to characterize the participants as virtually all male.

Senator Robichaud: I am glad you said "almost."

Senator Nurgitz: I am considerably troubled by the words, "mandatory supervision." My view may be somewhat coloured by having watched a segment of the television program called "The Journal" where a parole officer from either Alberta or British Columbia explained the difficulty he had in having,

[Traduction]

façon la plus efficace d'inciter un détenu à bien se conduire consiste à lui donner le droit de mériter une remise de peine et donc de se retrouver en liberté plus tôt.

Quiconque prône l'abolition de ce système ne tient pas compte du fait que les juges sont tout à fait conscients de l'existence des remises de peine, et que, pour la plupart, ils l'appuient sans réserve. Je sais que certains critiques se plaisent à dire que la libération conditionnelle, la remise de peine et la surveillance obligatoire usurpent en quelque sorte l'autorité des juges et qu'une peine de trois ans devrait signifier trois ans et pas moins. On ne tient pas compte de l'appui que suscitent la libération conditionnelle et la remise de peine au sein de l'appareil judiciaire. Cette opinion est de plus impolie envers les juges car elle laisse entendre qu'ils ne sont pas au courant de la surveillance obligatoire et de la libération conditionnelle. La plupart des juges se réjouissent du rôle des agents de correction et de libération conditionnelle dans la détermination du jour précis de mise en liberté de détenus dont la peine a souvent été établie de nombreuses années auparavant.

Les modifications au régime de surveillance obligatoire que je propose permettront de réincarcérer un ancien détenu lorsque sa conduite le justifie, et de le détenir jusqu'au dernier jour de sa peine.

We have now had 12 years of experience with the mandatory supervision programme and are in a position to make a valid assessment of its fairness and usefulness. The flaws I have briefly described make it desirable that we move quickly to approve the amendments contained in Bill S-32. I therefore urge that you give favourable consideration to this Bill. Thank you, Madam Chairman.

Le président: Merci, monsieur le ministre.

Le sénateur Robichaud: Madame le président, je suis un chaud partisan du mouvement de libération de la femme et je me demande pourquoi le ministre dit toujours «il» et jamais «elle».

L'honorable M. Kaplan: Si ce n'était du fait que sur les 10 200 détenus des pénitenciers fédéraux, seulement 200 sont des femmes, j'aurais adopté une expression plus neutre ou j'aurais mieux réparti mes termes.

Le président: C'est là une très bonne réponse.

L'honorable M. Kaplan: Chez ces femmes, un très grand nombre purgent des peines d'emprisonnement à perpétuité et elles ne sont généralement pas admissibles à la libération conditionnelle ou à la surveillance obligatoire.

Tant que les femmes n'auront pas accédé à l'équité dans tous les aspects de la vie canadienne, il est presque exact de parler des détenus comme s'ils étaient tous des hommes.

Le sénateur Robichaud: Je suis heureux que vous ayez dit «presque».

Le sénateur Nurgitz: Les mots «surveillance obligatoire» me troublent beaucoup. J'ai peut-être été influencé par une émission de télévision appelée «The Journal» dans laquelle un agent de libération conditionnelle d'Alberta ou de Colombie-Britannique expliquait les problèmes qu'il avait avec les détenus qui

[Text]

under his care, these released men. He explained that his supervision virtually took the form of visits and, in some instances, due to location difficulties, telephone calls. He explained that his supervision amounted to an inquiry of where the person was, what he was doing, and that sort of thing.

The word "mandatory" implies some degree of strictness which I do not regard as being applicable to the word "supervision" which implies overseeing. I feel the term "mandatory supervision" is misleading to the public.

Hon. Mr. Kaplan: There are degrees of supervision imposed upon various categories of offenders, classified by the risk they represent.

I am sure you would agree that balanced use of resources suggests that inmates who are known alcoholics or who are beginning to look as if they are in trouble ought to get more attention. The guidelines for parole supervisors provide for varying categories. There are group discussions among parole supervisors in order to develop insights into a team approach regarding the amount of supervision that should apply to a particular offender. However, there is no offender who receives no supervision. In that sense, every offender receives some supervision.

I agree with you that, in some cases, the supervision could take the form of just a brief meeting at periodic intervals. I think the expression does imply more than that. However, I have no other suggestions. Perhaps you do have a better description in mind.

One of the difficulties in this area is communicating to the public what is happening to offenders, and the difference between parole and mandatory supervision. I would certainly welcome a more precise definition of exactly what these offenders are being subjected to.

Senator Nurgitz: I certainly gained the impression from this television program that, if someone released on mandatory supervision either committed an offence or consorted with known criminals, he was not about to come forward, needless to say, and "fess up" to those kinds of violations and that this imposed a difficulty on the parole officer.

In terms of communicating to the public precisely what this means, I wonder if it would be better to use a term such as "strict mandatory supervision." However, I do not know that one needs to use the word "strict" since perhaps this term is implied.

Hon. Mr. Kaplan: I suppose in 1970 "mandatory" was put in to reassure Canadians that in every case there would be the appropriate degree of supervision. "Mandatory" implies, I think, what you say.

Senator Nurgitz: I have two questions on the "earned" aspect of it. I assume that an inmate who abides by the rules of the institution, who does not cause problems, who adheres to the rules and obeys, would as a matter of entitlement—I use the word "entitlement" in a very loose sense, understanding what you have said—automatically come up for mandatory supervision. If the present records indicate, or if it is known

[Traduction]

lui étaient confiés. Il a expliqué que cette surveillance prend pratiquement la forme de visites et, dans certains cas, d'appels téléphoniques dans les lieux peu accessibles. Il a expliqué que la surveillance se résument à enquêter sur les activités et les déplacements des anciens détenus et autres choses du même genre.

Le mot «obligatoire» sous-entend une certaine rigueur qui, à mon sens, n'est pas compatible avec le mot «surveillance» qui lui, signifie une simple supervision. J'estime que l'expression «surveillance obligatoire» prête à confusion.

L'honorable M. Kaplan: Il existe divers degrés de surveillance imposés à diverses catégories d'infracteurs, classés selon le risque qu'ils représentent.

Vous conviendrez certainement qu'une utilisation équilibrée des ressources exigerait que les détenus dont on sait qu'ils sont alcooliques ou qui donnent des signes de problème devraient être surveillés plus étroitement. Les directives à l'intention des agents de libération conditionnelle prévoient diverses catégories. Ces agents organisent des discussions de groupe afin de décider en équipe de l'importance de la surveillance dont doit faire l'objet chaque infracteur. Néanmoins, aucun infracteur n'est laissé complètement sans surveillance. Dans ce sens, tous les infracteurs font l'objet d'une certaine surveillance.

Je conviens avec vous que, dans certains cas, la surveillance pourrait prendre la forme d'une brève rencontre à intervalles régulières. Je crois cependant que l'expression que nous utilisons signifie davantage. Cependant, je n'ai pas d'autres suggestions. Vous avez peut-être une meilleure expression à proposer.

L'une des difficultés dans ce domaine est l'information du public sur la façon dont sont traités les détenus et sur la différence entre la libération conditionnelle et la surveillance obligatoire. Je serais heureux d'avoir une définition plus précise des mesures qui sont prises à l'égard de ces détenus.

Le sénateur Nurgitz: Cette émission de télévision m'a certes donné l'impression que si une personne libérée sous surveillance obligatoire commet une infraction ou rencontre des criminels connus, elle ne va certainement pas s'en confesser ce qui pose des difficultés à l'agent de libération conditionnelle.

Pour mieux informer le public de ce que cela signifie, je me demande s'il ne vaudrait pas mieux utiliser une expression comme «surveillance obligatoire stricte». Cependant, je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'employer le mot «strict» étant donné que ce terme est peut-être sous-entendu.

L'honorable M. Kaplan: Je suppose qu'on a décidé d'ajouter le mot «obligatoire» en 1970 afin de rassurer les Canadiens et de laisser entendre que chaque personne ferait l'objet du niveau de surveillance approprié. Je crois que le mot «obligatoire» sous-entend ce que vous dites.

Le sénateur Nurgitz: Je voudrais poser deux questions sur la question du mérite. Je suppose qu'un détenu qui respecte les règles du pénitencier et qui ne cause aucun problème aurait automatiquement le «droit»—je prends ici le mot «droit» dans son sens très large, en tenant compte de ce que vous venez de dire—d'être libéré sous surveillance obligatoire. Si son dossier signale des problèmes additionnels, ou si les dossiers du tribu-

[Text]

through the records of the court in which the person was convicted, that there are other problems, for example a psychiatric problem, how is that dealt with?

Hon. Mr. Kaplan: You are saying that although he is behaving there may be other reasons to be concerned that he would be a risk when released?

Senator Nurgitz: Yes, precisely.

Hon. Mr. Kaplan: That is a continuing problem in the system, because we are obliged at a certain point to release even people we know are very dangerous. We can only hold them when they are under warrant, or if they are mandatory, let us say, or are in their entitlement to go on the street.

I should like to describe to you an approach being used by the National Parole Board that was begun just about two months ago, of which perhaps you are aware. However, I should like to emphasize at the outset that the only thing we can do about a dangerous offender when our responsibility to keep him behind bars ends is warn the community that he is going to be released. I have instituted procedures within the Correctional Service of Canada and within the National Parole Board to make sure that that warning is delivered in an effective way.

Senator Nurgitz: What you are saying is that there is no judgment call in terms of whether it is yes or no as to release.

Hon. Mr. Kaplan: No, bearing in mind that the individual is going to be released in any event. One has to choose between a release cold turkey at the last moment when our right to hold him expires and having what I view as a positive program that will make it easier, even for someone who is a threat, but who has to be released anyway, to go straight.

Now let me come to the National Parole Board, because I would like honourable senators to know that a few months ago the Chairman of the National Parole Board took the initiative to pick an individual who was about to be released on mandatory supervision and for the first time, revoked his mandatory supervision on its being granted. He had not done that before, because there were some legal controversies about its interpretation. The law officer of the Crown assigned by the Department of Justice to advise him told him that his authority permits this, so he acted. We have had notice from counsel on behalf of that individual that they intend to seek a writ of *habeas corpus* or appeal under the Charter of Rights and Freedoms. However, so far no action has been taken. I am glad to tell you that a very dangerous individual who would otherwise be out on the street today is behind bars because of the action of the Chairman of the National Parole Board. This has now been done a second time, and again counsel for that second individual has indicated an intention to appeal.

I am glad this was done, because it is just one more weapon that the federal government has developed through this

[Traduction]

nal où le détenu a été condamné font état d'autres problèmes comme des problèmes psychiatriques, que fait-on?

L'honorable M. Kaplan: Vous voulez dire que même si un détenu se comporte bien, il peut exister d'autres raisons de penser qu'il pourrait constituer un risque s'il était libéré?

Le sénateur Nurgitz: Oui, précisément.

L'honorable M. Kaplan: C'est là un problème qui a toujours existé parce que nous sommes obligés, à un moment donné, de libérer même les détenus dont nous savons qu'ils sont très dangereux. Nous ne pouvons les garder derrière les barreaux que jusqu'à l'expiration du mandat d'incarcération. Nous ne pouvons nous opposer à leur libération sous surveillance obligatoire, ni à leur libération en fin de peine.

J'aimerais vous donner un aperçu d'une méthode utilisée depuis deux mois seulement par la Commission nationale des libérations conditionnelles et dont vous êtes peut-être déjà au courant. Cependant, je tiens à souligner dès le départ que la seule chose que nous puissions faire avant de libérer un détenu dangereux lorsque nous n'avons plus l'obligation de poursuivre son incarcération, consiste à informer la population de sa libération imminente. J'ai institué certaines procédures au sein du Service correctionnel du Canada et de la Commission nationale des libérations conditionnelles afin de veiller à ce que cet avertissement soit donné de façon efficace.

Le sénateur Nurgitz: Vous voulez dire qu'il est impossible de décider s'il y a lieu ou non de libérer un détenu.

L'honorable M. Kaplan: Non, puisque le détenu va être libéré de toute façon. Il faut choisir entre une libération pure et simple sans préparation et un programme, selon moi utile, permettant plus facilement à une personne qui sera libérée de toute façon, même à quelqu'un qui constitue une menace, de respecter la loi.

J'en viens maintenant à la Commission nationale des libérations conditionnelles; j'aimerais informer les sénateurs qu'il y a quelques mois, le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles a décidé de révoquer une libération conditionnelle sous surveillance obligatoire qui avait été accordée. C'est la première fois qu'il faisait ce genre d'intervention parce qu'il y a eu certaines controverses d'ordre juridique au sujet de son interprétation. Le conseiller juridique de la Couronne affecté par le ministère de la Justice pour conseiller le président a dit à celui-ci que ses pouvoirs lui permettaient de le faire et le président a donc pris cette initiative. L'avocat du détenu en question nous a fait part de son intention de demander un mandat d'*habeas corpus* ou de faire appel en vertu de la Charte des droits et libertés. Cependant, aucune mesure n'a été prise jusqu'à présent. Je suis heureux de pouvoir vous dire qu'une personne très dangereuse qui serait normalement en liberté aujourd'hui est toujours incarcérée grâce à l'initiative du président de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Il y a maintenant eu un deuxième cas et, là encore, l'avocat de l'intéressé a l'intention de faire appel.

Je suis heureux de ces décisions car elles prouvent que le gouvernement fédéral s'est doté d'une arme de plus, par le

[Text]

independent agency to keep dangerous offenders behind bars. However, bear in mind that unless they are lifers or under indefinite sentences they will be out there anyway, so the question is, in my view, how to get them on to the street in a way that makes them most likely to go straight.

Senator Nurgitz: Mr. Minister, I argue this with you. First, it seems that the law allows no judgment call to release him, but does allow a judgment call to revoke or suspend. I take it a parole officer, if in his judgment there is concern, can take whatever steps are appropriate to revoke a mandatory supervision. Is that true?

Hon. Mr. Kaplan: Yes.

Senator Nurgitz: I guess it is the automatic feature that is troubling me. I am having some difficulty in understanding why this happens, that we have a law that allows known dangerous people to be released. I accept your argument that ultimately such a man is to be released anyway, but if he is in for another two years, that is another two years of public safety, is it not?

Hon. Mr. Kaplan: It is, of course, a postponement. It may also be a worsening, in my view, of the chances that the community will be safe from him.

Senator Nurgitz: Surely the longer that person is in the institution the less likelihood there is of another murder, for example.

Hon. Mr. Kaplan: That is assuming—and I do not think you can do this—that nothing positive will happen while he is out on the street under supervision in that remaining period.

Senator Nurgitz: But I do know that nothing will happen during that remaining period that he is in the institution. That is one thing that is sure.

Hon. Mr. Kaplan: Yes, that is correct.

Senator Nurgitz: On page 7 of your brief you mention the attitude of the police in this situation. I understand they want to close the revolving door. In general, do they have a criticism that says this does not go quite far enough?

Hon. Mr. Kaplan: You may well consider having them appear before you. I think they would like to.

I should like to introduce Joan Nuffield, a senior official of my ministry, whom I will ask to contradict me if I am wrong. I believe the Canadian Association of Police Chiefs took the view that the supervision period should be replaced, and that there should just be a continuous period of parole eligibility from the first third of the sentence to the end of the sentence.

[Traduction]

truchement de cet organisme indépendant, pour veiller à ce que les détenus dangereux demeurent incarcérés. Cependant, il faut se rappeler que, à l'exception des personnes purgeant une peine d'emprisonnement à vie ou une peine de durée indéterminée, ces criminels seront inévitablement remis en liberté. La seule solution consiste donc, à mon avis, à trouver une méthode de libération grâce à laquelle les criminels ont le plus de chances de respecter la loi.

Le sénateur Nurgitz: Je ne suis pas d'accord avec vous. Premièrement, il semblerait que la loi ne permette pas de prendre une décision à l'égard d'une libération, mais qu'elle permette de la révoquer ou de la suspendre. Je crois comprendre que tout agent de libération conditionnelle peut prendre des mesures pour révoquer une libération sous surveillance obligatoire s'il le juge nécessaire. Est-ce vrai?

L'honorable M. Kaplan: Oui.

Le sénateur Nurgitz: Finalement, ce qui m'inquiète, c'est l'aspect automatique. Je n'arrive pas à comprendre pourquoi un tel système existe et comment nous pouvons avoir une loi qui permet la mise en liberté de détenus dont on sait très bien qu'ils sont dangereux. Je suis d'accord avec vous lorsque vous dites que tout détenu finira un jour par être remis en liberté, mais s'il demeure incarcéré deux ans de plus, cela représente deux ans de sécurité de plus pour le public, n'est-ce pas?

L'honorable M. Kaplan: C'est simplement retarder le problème. Cela peut également entraîner, selon moi, une détérioration des chances de sécurité de la collectivité.

Le sénateur Nurgitz: On peut sûrement supposer que plus l'emprisonnement est long, plus les risques qu'un autre meurtre soit commis sont faibles, par exemple.

L'honorable M. Kaplan: Il faudrait pour cela supposer—et je ne pense pas que vous puissiez le faire—que rien de positif ne se produira pendant que le détenu est en liberté sous surveillance pendant le reste de sa peine.

Le sénateur Nurgitz: Mais au moins je sais que rien ne se produira pendant cette période si le détenu est en prison. Cela est la seule chose dont nous soyons sûrs.

L'honorable M. Kaplan: Oui, c'est exact.

Le sénateur Nurgitz: A la page 8 de votre déclaration, vous parlez de l'attitude des forces policières à cet égard. Je crois comprendre qu'elles veulent mettre un terme au phénomène de la porte tournante. En règle générale, les forces policières estiment-elles que la modification proposée ne vas pas assez loin?

L'honorable M. Kaplan: Vous pourriez très bien leur demander de venir témoigner. Je pense qu'elles y seraient tout à fait disposées.

Je voudrais vous présenter Joan Nuffield, un fonctionnaire supérieur de mon ministère, à qui je demanderais de me contredire si je me trompe. Je pense que l'Association canadienne des chefs de police estime que la période de surveillance devrait être remplacée et qu'il devrait tout simplement y avoir une période continue d'admissibilité à la libération conditionnelle à partir du premier tiers de la peine.

[Text]

Ms. Joan Nuffield, Policy Analyst, Department of the Solicitor General: It is true, as the minister says, that not all police groups support that view. I think at least half the police groups in Ontario, for example, support the proposal the minister has made.

Senator Nurgitz: I will come back to that.

Senator Hastings: Madam Chairman, as you are aware, this committee—and I am going to try to get some names for you, Mr. Minister, to solve your problem—undertook a very extensive study of parole in, I think, 1972. We found, as you have found, Mr. Minister, that total confusion reigns when it comes to releasing inmates from custody; there is confusion in the minds of the judge, the inmate and the public. We tried to bring clarity and logic to that. I think we used the phrase, “a sentence is a sentence,” and the public, the judge and the inmate had to come to that conclusion. We said it did not matter where he served that sentence; that was up to the correctional officers; he could serve it, depending on his risk and depending on the individual, in a maximum, medium or minimum security prison, or on the street.

I think we recommended that that portion served on the street would become the responsibility of the National Parole Board, through day parole, temporary absence and parole. As I recall, we recommended that you should do away with remission altogether, that a sentence is a sentence, and that the National Parole Board itself could recommend release any time during that first third under parole by exception; it could recommend release through the second third of the sentence at any time; and, indeed, it would continue to control the inmate right to the end of that sentence, and recommend release throughout the final third. There would be no automatic release at the end of two-thirds of the sentence. It seems to me that, by your legislation, you are coming closer and closer to that recommendation. My question is: Why did your officials not accept the recommendation at that time and why do you not go all the way now and accept it?

Hon. Mr. Kaplan: There are two factors involved. Perhaps the least important one—but it is still a significant factor—is that time off for good behaviour is, in the opinion of the wardens, their most valuable tool for keeping order in the institutions. I have to give that consideration a great deal of weight. I say it is less important because we are not talking about protection of the public, but about damage to the institutions, assaults on other inmates, assaults on guards, which, as far as I am concerned, is the most serious offence, and so on. Time-off for good behaviour is an incentive to good behaviour in this regard.

[Traduction]

Mme Joan Nuffield, analyste de politique, ministère du Solliciteur général: Comme vient de la dire le ministre, il est vrai que les corps policiers n'appuient pas tous cette position. Je pense qu'au moins la moitié en Ontario, par exemple, appuie la proposition du ministre.

Le sénateur Nurgitz: Je reviendrai sur cette question.

Le sénateur Hastings: Madame la président, comme vous le savez, ce comité—j'essaierai d'obtenir certains noms pour vous, monsieur le ministre, pour résoudre votre problème—a déjà procédé à une étude en profondeur du système de libération conditionnelle, en 1972 je crois. Nous avons découvert, tout comme vous, monsieur le ministre, qu'il règne une confusion totale lorsqu'il s'agit de la mise en liberté des détenus; des malentendus règnent dans l'esprit des juges, des détenus et du grand public. Nous avons tenté de mettre de l'ordre dans cette question. Je pense que nous avons utilisé l'expression «une peine est une peine» et que nous avons conclu que le public, les juges et les détenus doivent en venir à cette conclusion. Nous avons dit que l'endroit où le détenu purge sa peine importait peu; que cette décision incombait aux agents du Service correctionnel; que selon la personne et le risque qu'elle représente, la peine pouvait être purgée dans des établissements à sécurité maximum, moyenne ou minimum, ou dans la collectivité.

Je crois que nous avons recommandé que la partie de la peine purgée dans la collectivité relève de la Commission nationale des libérations conditionnelles, par le truchement de la libération conditionnelle de jour, de l'absence temporaire et de la libération conditionnelle. Si je me souviens bien, nous avons recommandé d'abandonner le système de remise de peine car une peine est une peine, et que la Commission nationale des libérations conditionnelles ne puisse recommander une libération conditionnelle pendant le premier tiers de la peine qu'à titre exceptionnel; qu'elle puisse recommander une libération n'importe quand pendant le deuxième tiers de la peine; en fait, qu'elle continue à exercer un contrôle sur les détenus jusqu'à la fin de leur peine et puisse recommander une libération pendant le dernier tiers de la peine. Après avoir purgé les deux tiers de sa peine, le détenu ne serait pas libéré d'office. A mon avis, les dispositions du projet de loi que vous présentez tendent de plus en plus vers cette recommandation. Ma question est donc la suivante: pourquoi vos fonctionnaires n'ont-ils pas accepté la recommandation à ce moment-là et pourquoi n'êtes-vous pas tout disposé à le faire maintenant?

L'honorable M. Kaplan: Deux facteurs entrent en ligne de compte. Peut-être le moins significatif des deux, mais qui revêt quand même une certaine importance, c'est que la réduction de peine pour bonne conduite constitue, de l'avis des directeurs d'établissements, leur outil le plus utile pour maintenir l'ordre dans les pénitenciers. Je dois accorder beaucoup de poids à cet élément. Je dis que c'est le facteur le moins important parce que nous ne discutons pas ici de la protection du public, mais des dommages causés aux établissements, des voies de fait sur d'autres détenus, sur des gardiens, ce qui, à mon avis, constitue les délits les plus graves. Et à cet égard, la réduction de peine pour bonne conduite incite les détenus à se conformer au règlement.

[Text]

Inmates have a chip on their shoulder. I am sure that some of you have been to institutions. They tend to believe that where their fate is left in the hands of a board of any kind it will work to their disadvantage. So the automatic element does provide an incentive for them which is irreplaceable. I cannot think—and I have tried hard—of another technique which would satisfy wardens as having as much power and meaning as time-off for good behaviour, which has been very valuable to the Canadian society and used, as I say, for over 100 years.

The most important factor is the community. Is the community better protected by keeping these people behind bars as long as possible, or is the community better protected by a re-entry program under controls? Many of these people have difficulties with drugs, liquor, with temptations of the larger society, with the responsibility of earning a living, finding a place to live and staying away from the people who got them into trouble in the first place. I have talked to a lot of people including parole supervisors. I believe that such a system is a better one.

The recidivism rate is not as high as the critics say. I might have a different attitude if half the people who are in prison ended up back behind bars within a certain number of years. The rate is far less than half. It is down around one-third. So most of the people get out and go straight. Nor do I have a lot of faith in the effect of incarceration on a person's behaviour. I am not convinced that the inmate behind bars who wants to get out and make trouble again will be cured by keeping him there longer. Those are the considerations which led me to want to support such a program as I have described, although I will concede, as you said, we are moving back toward the kind of system that you advocate, but we are preserving some of the valuable elements of mandatory supervision.

Frankly, I have had inmate committees tell me that my proposal weakens mandatory supervision so much that it is hardly an incentive any more. But I think they are bargaining with me when they say things like that and that they will continue to keep this carrot in mind as an incentive for order in the institutions.

I am giving a rather long answer here, but I have had this on my chest for some time. The last thing to remember is that you are dealing with the worst people in the country, with the most violent, aggressive people who could not convince the Parole Board that they should be given a chance to get out on the street. Some of them have not even asked the Parole Board because they are certain that they will not be given a break by any of the agencies of society. So in that context I am not prepared to throw the matter out. I am prepared to cut it back and remove a policy which, after 12 years of study, is obviously in need of revision, but not to go all the way, as you suggest.

[Traduction]

Les détenus sont vraiment aigris. Certains d'entre vous ont déjà visité des établissements pénitentiaires, j'en suis sûr. Voilà, je reviens donc aux détenus; ils ont tendance à croire que lorsque leur destin repose entre les mains d'une commission quelconque, ils s'en trouvent désavantagés. Donc, la libération d'office est pour eux un stimulant irremplaçable. Je n'arrive pas à concevoir—et j'ai pourtant vraiment essayé—un autre moyen aussi stimulant que la réduction de peine pour bonne conduite pour satisfaire aux directeurs d'établissements et dont profité la société canadienne depuis, je dirais, plus de 100 ans.

Le facteur le plus important, c'est la collectivité. Est-elle mieux protégée si les détenus sont gardés derrière les barreaux le plus longtemps possible? Ou encore est-elle mieux protégée par l'application d'un programme de réinsertion sociale bien dirigé? Nombre de détenus ont des problèmes à cause des stupéfiants et, de l'alcool, ils sont tentés par les attraits de la société, ils doivent gagner leur vie, trouver un logement et fuir les gens qui les ont d'abord mis dans ce pétrin. J'ai parlé à beaucoup de personnes, y compris aux surveillants de la libération conditionnelle. Je crois que ce système est le meilleur.

Le taux de récidive n'est pas aussi élevé que le prétendent les opposants. J'adopterais peut-être une attitude différente si la moitié des détenus étaient réincarcérés après avoir été en liberté pendant un certain nombre d'années. Le taux de récidive est de beaucoup inférieur à la moitié. Il se situe aux alentours du tiers; c'est donc dire que la plupart des détenus sont libérés et se conduisent normalement. Je ne crois pas non plus tellement aux bienfaits de l'incarcération fondée sur le comportement d'une personne. Je ne suis pas convaincu que le détenu libéré qui récidive sera un meilleur citoyen s'il reste en prison plus longtemps. Voilà les éléments qui m'ont amené à appuyer le programme que j'ai décrit, bien que je doive reconnaître, comme vous l'avez dit, que nous revenons au système que vous prônez. Quand même, nous préservons certains des éléments importants de la libération sous surveillance obligatoire.

En toute honnêteté, je me suis laissé dire par des comités de détenus que ma proposition venait affaiblir la libération sous surveillance obligatoire à un point tel qu'elle n'est pratiquement plus une motivation. Mais je crois que ces détenus essaient de marchander avec moi lorsqu'ils affirment des choses du genre et les directeurs vont continuer de brandir cette carotte au bout du bâton pour maintenir l'ordre dans les établissements pénitentiaires.

Ma réponse est plutôt longue, mais je tenais à dire ces choses depuis un bon moment. enfin, il faut se souvenir de ceci: vous avez affaire aux gens les plus difficiles du pays, les plus violents, les plus agressifs, qui ne peuvent convaincre les responsables de la Commission nationale des libérations conditionnelles qu'on doit leur donner une chance et les libérer. Certains des détenus n'ont même pas demandé de libération conditionnelle, convaincus que personne dans la société ne les épaulera. Dans ce contexte, je ne suis pas prêt à rejeter la question. Par contre, j'accepte de modifier certaines choses et de supprimer un programme qui, après 12 ans d'étude, a de toute évidence besoin d'être remanié, mais je ne suis pas non

[Text]

Senator Hastings: I did not advocate keeping men behind bars as long as possible. I simply advocated that you turn over the releasing of inmates to the Parole Board, which could, in effect, release them at any time in the course of their sentence. That way the community would be protected by the view of the Parole Board. The most dangerous offenders would not be released at the end of two-thirds of their sentence, which seems to be exactly what the board is doing now with its two applications to the courts.

Hon. Mr. Kaplan: Here is a good statistic. Only one-third of federal offenders are paroled.

Senator Hastings: In the first two-thirds?

Hon. Mr. Kaplan: In that middle third, so the Parole Board takes a very cautious approach to its responsibilities.

Senator Nurgitz: Is there any reason as to why?

Hon. Mr. Kaplan: Because they live in the community and they represent a variety of people in the community. If they err, they want it to be on the side of protection of the community.

Senator Hastings: Do they release one-third in the first—

Hon. Mr. Kaplan: Yes, and only one-third of the offenders return to federal incarceration. This means that the Parole Board is more cautious than the experience of the population release justifies. So if we follow your policy, we are talking about a policy which could double the penitentiary population.

Senator Hastings: I am telling you that the Parole Board would release inmates at any time, not just the first third of first two-thirds, but at any time. I think this would result in paroles going up again.

Hon. Mr. Kaplan: If they continue to behave as they do now—and I am not faulting them, they are independent, they do not consult me, they have their own job to do, although I may not agree with some of their actions—we would have a much higher inmate population, and we already have one of the highest in the world.

Senator Hastings: You said that the wardens place a considerable amount of weight on the use of remission. Are you not taking that remission away from them now?

[Traduction]

plus prêt à accepter toutes les recommandations que vous faites.

Le sénateur Hastings: Je n'ai pas proposé de garder les détenus derrière les barreaux le plus longtemps possible. Tout simplement, ce que je propose, c'est que la libération des détenus soit confiée à la Commission des libérations conditionnelles, qui pourrait libérer un détenu n'importe quand au cours de sa peine. Ainsi, c'est elle qui veillerait à la protection de la collectivité. Les délinquants les plus dangereux ne seraient pas libérés après avoir purgé les deux tiers de leur peine, ce qui me semble être exactement ce que fait la Commission actuellement, à en juger par les deux affaires dont les tribunaux ont été saisis.

L'honorable M. Kaplan: Voici une statistique intéressante: seulement un tiers des détenus fédéraux est libéré conditionnellement.

Le sénateur Hastings: Au cours des deux premiers tiers de leur peine?

L'honorable M. Kaplan: À la fin du deuxième tiers, et c'est donc la preuve que la Commission des libérations conditionnelles exerce ses fonctions avec grande circonspection.

Le sénateur Nurgitz: Pour quelles raisons?

L'honorable M. Kaplan: Parce que les membres de la Commission vivent dans notre collectivité, parce qu'ils représentent diverses catégories de personnes qui vivent dans le même milieu. Si ces membres commettent une erreur, ils tiennent quand même à ce que la population soit protégée.

Le sénateur Hastings: La Commission accorde-t-elle une libération conditionnelle à un tiers des détenus au cours du premier...

L'honorable M. Kaplan: Oui, et seulement un tiers des délinquants est réincarcéré dans des établissements fédéraux. C'est donc dire que la Commission des libérations conditionnelles fait preuve d'une prudence beaucoup plus grande que ce que justifient les statistiques sur les libérations. Donc, si le programme que vous proposez est adopté, cela veut dire que la population carcérale pourrait doubler.

Le sénateur Hastings: Ce que je soutiens, c'est que la Commission des libérations conditionnelles pourrait libérer des détenus n'importe quand, non pas seulement au cours du premier ou du deuxième tiers de la peine, mais n'importe quand. Je crois que ce faisant, le nombre de libérations conditionnelles pourrait augmenter de nouveau.

L'honorable M. Kaplan: Si les membres de la Commission continuent d'appliquer la politique actuelle, et je ne les en blâme pas—c'est une commission indépendante, qui ne me consulte pas, qui a son propre travail à faire, même si je ne suis pas toujours d'accord avec les mesures qu'elle prend—je dis donc que la population carcérale serait beaucoup plus considérable, et l'on sait que nous en avons déjà l'une des plus élevées au monde.

Le sénateur Hastings: Vous avez dit que les directeurs d'établissements accordaient beaucoup d'importance à la remise de peine. Ne leur enlevez-vous pas certaines prérogatives à cet égard maintenant?

[Text]

Hon. Mr. Kaplan: No, because there is still the automatic feature.

Senator Hastings: But are you not taking the remission away from those 40 per cent who return to penitentiary?

Hon. Mr. Kaplan: That is right, because they loused up. They were given an opportunity to work with their parole supervisors and to get adjusted to life on the street again and they loused up. I am saying that if that happens they should come under the Parole Board's jurisdiction and not automatically be allowed to stay on the street.

Senator Hastings: I am not arguing about that. I am saying that you are taking remission, which the wardens value so highly, away from that 40 per cent.

Hon. Mr. Kaplan: If you want to look at it that way, remission becomes an opportunity, not a series of opportunities. So the opportunity should be taken that much more seriously by the inmate. He has more to lose by failing on mandatory supervision as a result of this amendment than he does now.

Senator Hastings: I have one further question with regard to overcrowding. Do you have any indication of what these measures will do to our prison population?

Hon. Mr. Kaplan: I have had an estimate on that, and it is a very broad range. I am told that between 50 and 400 additional inmates will be in the institutions all across the country at any one time. There will be far more revocations than that, but a lot of the people who are revoked will be allowed out again by the Parole Board. Suppose they are revoked for getting drunk. The Parole Board would not hold them behind bars for the remaining three or four years of their sentence just for getting drunk, I would hope, but will work with them and try to get them to straighten out.

The revocations are not for breaking the laws. I indicated to you that it is the minority of cases that are for breaking the law.

Senator Hastings: What does this do to your current facilities?

Hon. Mr. Kaplan: It puts a strain on them.

Senator Hastings: It puts an added strain on them?

Hon. Mr. Kaplan: Yes.

Senator Hastings: Is there any double-bunking going on now?

Hon. Mr. Kaplan: Yes, there are 198 inmates double-bunked out of 10,200. That means that there are 100 cells which have two inmates in them.

Senator Hastings: Where are they?

Hon. Mr. Kaplan: They are spread across the system.

[Traduction]

L'honorable M. Kaplan: Non, parce que la loi prévoit toujours la libération d'office.

Le sénateur Hastings: Mais ne privez-vous pas alors de remise de peine les 40 p. 100 de détenus qui sont réincarcérés?

L'honorable M. Kaplan: Oui, parce qu'ils ne se sont pas bien conduits. On leur a donné la chance de travailler de concert avec leurs surveillants de libération conditionnelle pour se réadapter à la vie civile et ils ont tout foutu en l'air. A mon avis, dans de tels cas, les détenus doivent relever de la Commission nationale des libérations conditionnelles sans avoir droit automatiquement d'être remis en liberté.

Le sénateur Hastings: Ce n'est pas ce que je remets en cause. Je pense que vous privez de remise de peine, prérogative très importante pour les directeurs d'établissements, les 40 p. 100 de détenus dont nous parlions tout à l'heure.

L'honorable M. Kaplan: Si vous envisagez la question sous cet angle, la remise de peine constitue une chance, et une seule. C'est donc dire alors que le détenu doit profiter de cette chance fort sérieusement. Aux termes du présent amendement, si le détenu ne respecte pas les conditions inhérentes à la libération sous surveillance obligatoire, il y perdra beaucoup plus qu'il ne perd maintenant.

Le sénateur Hastings: J'ai une autre question concernant la surpopulation dans les établissements. Avez-vous une idée des répercussions qu'auraient ces mesures sur notre population carcérale?

L'honorable M. Kaplan: On m'a déjà fourni de vastes estimations là-dessus. On m'a dit que de 50 à 400 détenus supplémentaires seraient incarcérés dans les établissements du pays. Il y aura beaucoup plus de révocations que cela, mais un grand nombre des détenus qui verront leur liberté révoquée auront droit à une autre remise en liberté par la Commission des libérations conditionnelles. Supposons qu'un détenu voie sa liberté révoquée pour état d'ébriété. La Commission ne va pas le garder en prison pendant les trois ou quatre années de peine qu'il lui reste à purger au seul motif qu'il a été trouvé en état d'ébriété, j'ose l'espérer, mais va plutôt essayer de l'amener à se bien conduire.

Les révocations ne sont pas imposées parce que le détenu a enfreint la loi. Je vous ai dit que seule une minorité était dans ce cas.

Le sénateur Hastings: Quelles répercussions la présente mesure a-t-elle sur les établissements actuels?

L'honorable M. Kaplan: Les établissements sont surpeuplés.

Le sénateur Hastings: Beaucoup plus?

L'honorable M. Kaplan: Oui.

Le sénateur Hastings: Actuellement, y a-t-il dans les établissements pénitentiaires double occupation des cellules?

L'honorable M. Kaplan: Oui, sur 10 200 détenus, 198 sont dans ce cas. Autrement dit, cent cellules contiennent deux détenus.

Le sénateur Hastings: Où sont ces établissements?

L'honorable M. Kaplan: Partout au pays.

[Text]

Senator Hastings: They are not all in one institution?

Hon. Mr. Kaplan: No, they are not all in one institution.

The Chairman: May I ask a question for clarification? You mentioned something that I was aware of—that is, Canada does have a reputation of having one of the highest inmate populations in the world. Has there been a study conducted as to why this is? Is that because of the more severe sentencing procedures in Canada, or because of fewer people being paroled, or a combination of both?

Hon. Mr. Kaplan: I think I can give you some insight on that. First of all, let me say that our incarceration rate is not the highest in the free world, as some people like to say. In fact, we have far less than half the rate of incarceration that the United States has.

The Chairman: Per conviction?

Hon. Mr. Kaplan: No, per population. In other words, the federal and provincial inmate population, as a proportion of Canada's total population, is less than half of that in the United States. Our crime rate is much less than that, so one has to take that into consideration as well.

There are five times as many crimes committed in an American city comparable to Toronto than are committed in Toronto. So, how does one interpret that against the rate?

The main difference between Canada's sentencing procedures and that of similar countries is that Canada imposes longer sentences.

The Chairman: So the parole feature will obviously come into play since we only parole, for whatever reason, approximately one-third of the applicants?

Hon. Mr. Kaplan: Yes.

Senator Hicks: I do not share Senator Hastings' concerns regarding the matter he just discussed with you. After all, if one says that mandatory supervision does not offer any incentive to good behaviour, then this does not change that, except with respect to those who do not behave when they are put on mandatory supervision.

So, for the vast majority who are placed on mandatory supervision and do not commit offences, there is no change in the incentive offered.

My question is somewhat different. I should like to be sure that I understand your submission. I should like to refer you to the middle paragraph on page 6, in which you state:

—he will be revoked without the right to earn remission on the balance of his sentence or, for those who receive an additional sentence for a new offence, without the right to earn remission before the warrant expiry date on the previous sentence—that is, on the sentence they have just violated.

[Traduction]

Le sénateur Hastings: Il n'y a pas double occupation des cellules dans un établissement seulement?

L'honorable M. Kaplan: Non.

Le président: Puis-je demander des éclaircissements? Vous avez soulevé un point que je connaissais, soit que le Canada a la réputation d'avoir l'une des populations carcérales les plus élevées au monde. Une étude a-t-elle été faite sur les raisons d'une telle situation? Est-ce parce que la loi canadienne impose des peines plus sévères ou parce qu'elle accorde moins de libérations conditionnelles, ou encore pour les deux motifs ci-dessus?

L'honorable M. Kaplan: Je pense être en mesure de vous donner certaines explications. D'abord, permettez-moi de dire que notre taux d'incarcération n'est pas le plus élevé du monde libre, comme certains le prétendent. En fait, il est bien inférieur à la moitié du taux des États-Unis.

Le président: par condamnation?

L'honorable M. Kaplan: Non, par tranche de population. En d'autres termes, la population carcérale dans les établissements fédéraux et provinciaux, au regard de la population totale du Canada, est inférieure à la moitié de celle des États-Unis. Notre taux de criminalité est de beaucoup inférieur à cela et il faut donc prendre ce facteur en considération aussi.

Cinq fois plus de crimes sont commis dans une ville américaine de la taille de Toronto qu'il n'y en a à Toronto même. Donc, quelles conclusions en tirer au regard du taux de criminalité?

La principale différence entre la procédure canadienne et celle de pays semblables est que le Canada impose des peines plus longues.

Le président: Donc, la libération conditionnelle, de toute évidence entre en jeu puisqu'elle n'est accordée, pour quelque raison que ce soit, qu'à environ un tiers des requérants?

L'honorable M. Kaplan: C'est exact.

Le sénateur Hicks: Je ne suis pas d'accord avec le sénateur Hastings sur la question dont il vient juste de discuter avec vous. Après tout, si l'on prétend que la libération sous surveillance obligatoire n'incite pas le détenu à une bonne conduite, alors, rien n'est changé, sauf pour ceux qui n'en respectent pas les conditions.

Donc, pour la grande majorité des détenus jouissant d'une libération sous surveillance obligatoire et qui ne commettent pas de délit, rien n'est changé au stimulant qui leur est proposé.

Ma question est quelque peu différente. Je veux être sûr de bien comprendre votre énoncé. J'aimerais vous reporter au milieu du paragraphe à la page 7, où vous dites:

... il se verra privé de la liberté et du droit de mériter une réduction de peine pour le reste de sa peine, ou, dans le cas de celui qui se voit imposer une peine additionnelle à la suite d'une nouvelle infraction, privé du droit de mériter une réduction de peine avant la date d'expiration de celle qu'il vient de violer.

[Text]

The inmate would begin immediately to earn remission on the new sentence, would he?

Ms. Nuffield: As soon as the warrant expires on the old sentence.

Senator Hicks: But not until then?

Ms. Nuffield: Right.

Senator Hicks: It is quite clear, then, that if the inmate were serving a three-year sentence and received full remission, he would be released after two years. However, if, immediately on release, he committed another offence, and was sentenced to 18 months consecutive to the first sentence, at the end of the three years he would start to earn remission on the remaining 18 months and might be released at the end of one year, but it is not unusual for judges to impose a second sentence to run concurrently with the other sentence.

Senator Frith: If the judge does not specify, it becomes a concurrent sentence.

Senator Hicks: Yes. So, let us take the example I have hypothesized. The inmate is sentenced to another 18 months; it starts to run at once, and he cannot get any remission until the end of the first three-year sentence. He now has six months left of the second 18 months' sentence. How much remission can he get for that?

Ms. Nuffield: Two months.

Senator Hicks: Only one-third of the six months? So he cannot get one-third of the 18 months. The additional sentence is a nullity, then?

Ms. Nuffield: The remission on the initial sentence is a nullity.

Senator Hicks: That is right. I tried to assure myself from reading the bill that that was so, but I am pleased to have that clarification.

Hon. Mr. Kaplan: I wish you had been with me the day we were trying to decide what we should put in the bill, but that seemed to be the most sensible.

Senator Flynn: Could you not simply amend the Criminal Code to provide that any sentence would have to follow the previous one?

Hon. Mr. Kaplan: We tend to leave things such as that to judges.

Senator Flynn: That may mean nothing at all if one year is remaining and he is sentenced to one year.

Hon. Mr. Kaplan: It is the responsibility of the Crown Attorney to ask the court for consecutive sentences in those instances.

Senator Flynn: But for the sake of uniformity—

Hon. Mr. Kaplan: I would be concerned about a policy that would result in more incarceration. I would not mind if I had more confidence in incarceration as a correction.

[Traduction]

Le détenu commencerait immédiatement à gagner sa remise de peine pour la nouvelle peine qui lui est imposée, n'est-ce pas?

Mme Nuffield: Dès que les dispositions relatives à la peine précédente ne tiennent plus.

Le sénateur Hicks: Mais pas avant?

Mme Nuffield: C'est exact.

Le sénateur Hicks: Il ne fait aucun doute alors que si le détenu purge une peine de trois ans et qu'il ait droit à la remise maximale de peine, il sera libéré après deux ans. Toutefois, s'il commet un autre délit, sitôt après sa libération et qu'il se voie imposer une peine de dix-huit mois qui s'ajoute à la première peine, à la fin des trois années, il commencera à gagner la remise de peine pour les 18 mois qui restent et pourrait être libéré après un an, mais les juges n'ont pas l'habitude d'imposer une deuxième peine concomitante.

Le sénateur Frith: Si le juge ne le précise pas, la peine devient concomitante.

Le sénateur Hicks: Oui. Donc, prenons l'exemple que j'ai donné. Le détenu se voit imposer une peine de 18 mois supplémentaires qu'il commence à purger immédiatement et il ne peut obtenir de remise de peine avant la fin de la première peine de trois ans. Il lui faut donc encore purger six mois de la deuxième peine de 18 mois. A quelle remise de peine a-t-il droit alors?

Mme Nuffield: Deux mois.

Le sénateur Hicks: Seulement un tiers des six mois? Il ne peut obtenir un tiers des 18 mois. La peine supplémentaire ne compte pas alors?

Mme Nuffield: Il n'obtient aucune remise de peine pour la peine initiale.

Le sénateur Hicks: Parfait. J'ai voulu m'assurer que c'était bien ce que j'avais lu dans le projet de loi, je suis content d'avoir eu les explications.

L'honorable M. Kaplan: J'aurais aimé que vous soyez avec moi le jour où nous avons essayé de décider quelles dispositions insérer dans le projet de loi, mais celle-là semblait être la plus délicate.

Le sénateur Flynn: Ne pourriez-vous pas simplement modifier le Code criminel pour prévoir que toute peine devrait être ajoutée à la peine précédente?

L'honorable M. Kaplan: Nous avons tendance à laisser aux juges le soin de prendre de telles décisions.

Le sénateur Flynn: On n'aboutira peut-être à rien du tout si le détenu doit encore purger une peine d'un an et qu'il s'en voie imposer une autre de même durée.

L'honorable M. Kaplan: Dans ces cas, il appartient au procureur de la Couronne de demander au tribunal d'imposer des peines concomitantes.

Le sénateur Flynn: Mais pour les besoins d'uniformité...

L'honorable M. Kaplan: Si la politique que nous voulons appliquer supposait un plus grand nombre d'incarcérations, je

[Text]

Senator Flynn: You mean to accomplish something by introducing this legislation. But what you are telling us is that in some cases it will accomplish nothing, and you do not care?

Hon. Mr. Kaplan: It will make a difference in every case.

Ms. Nuffield: We estimate that this will prevent 30 serious crimes every year, or at least delay them.

Hon. Mr. Kaplan: Let me be more accurate than that. In 1977 we ran a computer model on the behaviour of mandatory supervision people and found that 39 serious crimes were committed by people who would have been behind bars had the revolving door been closed at the time.

Senator Hicks: That is what your witness says would be avoided by this legislation.

Hon. Mr. Kaplan: It would be something like that.

Senator Flynn: Have you calculated how many of those on mandatory supervision commit crimes after the expiration of the first sentence?

Hon. Mr. Kaplan: I think the population is too small to conduct a survey such as that.

Senator Flynn: But you would still have a good argument in saying that the sentence should not be served concurrently?

Hon. Mr. Kaplan: That would be 23 per cent of the 41 per cent.

Senator Flynn: Whatever it would be, but you must be logical.

Senator Donahoe: Madam Chairman, I have a question which is, in a sense, supplementary to the concern expressed by Senator Nurgitz.

We are discussing with the minister a program of remission, and we are also discussing the practice that is to follow if the remission is granted—that is, mandatory supervision. We have heard that the term “mandatory supervision” is misleading and perhaps is not very mandatory and means little supervision.

It seemed to be agreed by the minister that certain criminals earned remission by virtue of not getting into trouble during the early stages of their incarceration. They were then released and they were subject to mandatory supervision.

It appears that some of those people are the kind of people who need strict supervision, who would benefit from strict supervision, and the public would certainly benefit from their being strictly supervised.

We are talking about supervision provided by parole officers, but parole officers are not police officers. They are not trained in the same manner, and do not necessarily have the same knowledge or approach to things. It seems to me that

[Traduction]

m'inquiéterais. Cela ne me ferait rien si j'étais convaincu des effets correctionnels de l'incarcération.

Le sénateur Flynn: Vous voulez donner vraiment des dents à cette mesure législative. Mais vous nous dites que dans certains cas, il n'en sera rien, et que cela vous est égal?

L'honorable M. Kaplan: Chaque cas sera différent.

Mme Nuffield: Nous croyons que cette mesure législative empêchera la perpétration de 30 crimes graves chaque année, ou à tout le moins les retardera.

L'honorable M. Kaplan: Permettez-moi de donner des précisions. En 1977, nous avons élaboré un modèle informatique du comportement des détenus en libération sous surveillance obligatoire pour constater que 39 crimes graves avaient été commis par des détenus qui auraient été derrière les barreaux si le principe de la porte tournante n'avait pas été appliqué à l'époque.

Le sénateur Hicks: C'est donc dire que d'après votre témoin, ces crimes seraient évités grâce à cette mesure législative.

L'honorable M. Kaplan: Quelque chose du genre.

Le sénateur Flynn: Avez-vous calculé combien de détenus en liberté sous surveillance obligatoire commettent des crimes après l'expiration de leur première peine?

L'honorable M. Kaplan: Je ne crois pas qu'ils soient assez nombreux pour faire l'objet d'une étude de ce genre.

Le sénateur Flynn: Mais vous pourriez toujours invoquer un bon argument en disant que la peine ne peut être concomitante?

L'honorable M. Kaplan: Pour 23 p. 100 de 41 p. 100.

Le sénateur Flynn: Qu'importe, mais vous devez être logique.

Le sénateur Donahoe: Madame la Présidente, j'ai une question qui, dans un sens, découle des préoccupations du sénateur Nurgitz.

Nous discutons actuellement avec le Ministre d'un programme de remise de peine de même que des mesures à prendre dans ce cas c'est-à-dire la libération sous surveillance obligatoire. On a dit que cette expression était trompeuse, qu'il n'était peut-être pas question d'une mesure à caractère obligatoire et qu'il n'y avait que très peu de surveillance exercée.

D'après les propos du Ministre, il m'a semblé qu'il reconnaissait que certains criminels avaient droit à une remise de peine parce qu'ils n'étaient pas fauteurs de troubles au cours des premiers mois de leur incarceration. Ils ont ensuite été libérés et mis sous surveillance obligatoire.

Il semble que certains d'entre eux sont le genre de personnes à requérir une surveillance stricte et à en bénéficier; le public en bénéficierait certainement aussi.

Nous parlons de la surveillance exercée par des agents de libération conditionnelle, mais ces derniers ne sont pas des policiers. Ils ne sont pas formés de la même manière et n'ont pas nécessairement les mêmes connaissances ou la même vision

[Text]

there might be many cases in which persons who are on mandatory supervision would be better supervised—and the public would be safer—if they were supervised by police officers as opposed to parole officers.

I would appreciate having the minister's view as to whether I am wrong or retrograde in wishing to go back to some supervision by police, and whether he thinks the matter should remain in the hands of the parole officials. It does seem to me that all of us might be better off if certain of those who gain remission were strictly supervised by those people best qualified to supervise them.

Hon. Mr. Kaplan: I have great respect for the police. They have a role to play in a mandatory supervision program. However, I would want to emphasize the qualifications of parole supervisors to do the job that they do. They are trained to deal with the problems of individuals trying or not trying to rehabilitate themselves after a disruptive period behind bars.

Parole supervisors can and do call on the police regularly. I receive daily reports about fairly frequent incidents of a mandatory supervision person not reporting to the parole supervisor when he should. If he does report, I think the interview with the parole supervisor would be a better and more useful interview than an interview with a police officer. If he does not report, the parole supervisor calls the police, and a warrant can be issued right then to have the fellow picked up and brought into a lock-up wherever he is found in the country.

I can assure you that the police are very much a part of the mandatory supervision program. However, I think the administration of the mandatory supervision program is best handled by people trained to counsel and advise; that is what parole supervisors are trained to do.

When I answered a question before, I may have failed to emphasize that parole officers do not merely accept information as they receive it from the offender; they have the power to make home visits on a surprise basis to find out whether the offender is doing what he says he is doing and living where he says he is living. They can, and routinely do, ask for the production of a pay stub which proves to the parole supervisor that, indeed, the person does have a job at a certain salary and that he is showing up for work. Supervisors can go to informants, third parties, and ask for information about the individual. They can place telephone calls unexpectedly to the workplace or to the home to see what is cooking. They can, and not infrequently do, take the offender for a blood test or for a breathalyzer test if they doubt or have reason to doubt the information they are being given. In cases where supervision is required, it can be quite intense.

[Traduction]

des choses. Il me semble que dans de nombreux cas, des personnes libérées sous surveillance obligatoire seraient mieux surveillées—et le public serait plus en sécurité—si elles l'étaient par des agents de la paix plutôt que par des agents de libération conditionnelle.

Je saurais gré au ministre de me dire si je suis dans l'erreur ou rétrograde en souhaitant qu'on en revienne à l'époque où la police exerçait une certaine surveillance sur les libérés conditionnels, et s'il pense que cette tâche devrait continuer d'être confiée aux agents de libération conditionnelle. Il me semble qu'il serait dans notre intérêt collectif de s'assurer que certains de ceux qui bénéficient d'une remise de peine seront strictement surveillés par les personnes les plus aptes à ce faire.

L'honorable M. Kaplan: J'ai un grand respect pour la force policière. Elle a un rôle à jouer dans un programme de liberté sous surveillance obligatoire. Cependant, je voudrais souligner les compétences que doivent posséder les surveillants de libération conditionnelle pour effectuer leur travail. Ils sont formés pour affronter les problèmes de personnes qui essaient ou n'essaient pas de se réadapter après une période perturbatrice derrière les barreaux.

Les surveillants de libération conditionnelle peuvent régulièrement assister la force policière, et le font effectivement. Je reçois tous les jours des rapports sur des cas de non-comparution d'un libéré sous surveillance obligatoire devant son surveillant de libération conditionnelle lorsqu'il le devrait. S'il se présente, je pense que l'entrevue avec le surveillant de libération conditionnelle sera plus fructueuse et plus utile qu'une entrevue avec un agent de la sûreté. S'il ne se présente pas, le surveillant de libération conditionnelle appelle la police, et un mandat peut être délivré sur-le-champ pour que le contrevenant soit arrêté et incarcéré, où qu'il se trouve au pays.

Je puis vous assurer que la police est en grande partie responsable du programme de liberté sous surveillance obligatoire. Toutefois, je pense que ce sont les personnes formées pour conseiller et aviser les libérés conditionnels qui sont le mieux à même d'appliquer le programme; les surveillants de libération conditionnelle sont formés à cette fin.

Lorsque j'ai répondu à une question posée plus tôt, j'ai peut-être négligé de souligner que les agents de libération conditionnelle ne font pas que recevoir les renseignements que leur donne le contrevenant; ils ont le pouvoir de faire des visites à son domicile sans prévenir, afin de savoir s'il fait ce qu'il dit faire et habite là où il le prétend. Ils peuvent demander au contrevenant, et le font habituellement, de leur présenter un talon de chèque pour prouver qu'il a réellement un emploi rémunéré et qu'il se présente à son travail. Les surveillants peuvent aller voir des informateurs, des tierces parties, et leur demander des renseignements au sujet du libéré. Ils peuvent effectuer des appels téléphoniques inattendus à son lieu de travail ou à son domicile afin de savoir ce qui s'y passe. Ils peuvent, et il n'est pas rare qu'ils le fassent, soumettre le contrevenant à un prélèvement sanguin ou à un alcootest s'ils doutent ou ont des raisons de douter de la véracité des renseignements qu'on leur fournit. Dans les cas où une surveillance se révèle nécessaire, celui-ci peut être très intense.

[Text]

Senator Donahoe: After listening to Senator Nurgitz relating what he saw on television, I think his reaction is a very common one. Most people think that, in many cases, the supervision is more or less superficial and that, in reality, it does not exist. In my opinion, that is probably caused because the parole officer may have a heavy burden of supervision that means he cannot devote very much of his time to any one individual.

Therefore, in certain cases of the most extreme kind, it might be that a greater reliance upon the police might serve to both relieve the volume of work of the parole officer and create a situation of better supervision of a dangerous criminal.

Hon. Mr. Kaplan: I think one answer to what you have just said can be found in my earlier reference to the fact that 18 per cent of paroles are revoked and not for committing a crime. If 18 per cent are revoked, that means that parole supervisors are doing something in the supervision of these programs or there would not be such a high revocation rate. These are revoked by the parole supervisors and sustained by a member of the Parole Board at a hearing which is held within a 14-day period after revocation.

Of course, 41 per cent are revoked altogether. I suppose police action results in the remainder being revoked because they relate to the commission of a crime and not just to the failure on a condition.

Ms. Nuffield is now telling me that our international research indicates that Canadian parole supervisors presently have the lowest case load of any country in the world where this type of program is being carried out.

Senator Hicks: Did I understand you to say that the parole officers also confer with the police in relation to a person?

Hon. Mr. Kaplan: That is a very common occurrence.

Senator Thompson: As I understand the training of a parole officer, it involves learning how to gain the confidence and trust of his parolee rather than how to go about detective work. However, if the person realizes that the supervisor is, in fact, doing some detective work, it may shatter any confidence or trust and, therefore, create a dilemma. This may create ambivalence on the part of the parole officer.

As I understand the training of parole officers, it involves a social-work background. You may be defeating the purpose of that training by having them closely scrutinize their parolees.

I noticed you used the words, "under control." I find that rather difficult to comprehend. I do not know what parole officers feel about that aspect of their duties.

[Traduction]

Le sénateur Donahoe: J'ai écouté le sénateur Nurgitz raconter ce qu'il a vu à la télévision et je pense que sa réaction est très courante. La plupart des gens croient que dans de nombreux cas, la surveillance est plus ou moins superficielle et qu'en réalité, elle est même inconstante. A mon avis, cela est probablement imputable au fait que la charge de travail de l'agent de libération conditionnelle l'empêche peut-être de consacrer beaucoup de son temps à un libéré en particulier.

Par conséquent, dans certains cas extrêmes, il est possible qu'un recours accru à la force policière permette à la fois d'alléger la charge de travail de l'agent de libération conditionnelle et de faire en sorte qu'un criminel dangereux soit mieux surveillé.

L'honorable M. Kaplan: Je pense qu'il est possible de trouver une réponse aux observations que vous venez de faire dans l'allusion que j'ai faite plus tôt, c'est-à-dire que 18 p. 100 des libérations conditionnelles sont révoquées, et cela parce qu'un crime a été commis. Si 18 p. 100 d'entre elles sont révoquées, cela signifie que les surveillants et libération conditionnelle font du bon travail, sinon le taux de révocation ne serait pas aussi élevé. Ces libérations sont révoquées par les surveillants de libération conditionnelle et reconnues comme valables par un membre de la Commission nationale des libérations conditionnelles au cours d'une audience qui a lieu dans les 14 jours suivant la révocation.

Évidemment, il y en a 41 p. 100 au total qui sont révoquées. Je présume que la police prend des mesures qui font que les autres sont révoquées parce qu'un crime a été commis, et non pas seulement parce que le contrevenant n'a pas respecté une condition.

Mme Nuffield me dit que nos recherches internationales indiquent que les surveillants de libération conditionnelle du Canada ont actuellement la charge de travail la moins lourde de tous les pays du monde où ce genre de programme est appliqué.

Le sénateur Hicks: Si je comprends bien, vous dites que les agents de libération conditionnelle s'entretiennent également avec la police au sujet d'une personne?

L'honorable M. Kaplan: Cela se produit très fréquemment.

Le sénateur Thompson: Si je comprends bien en quoi consiste la formation d'un agent de libération conditionnelle, ce dernier doit apprendre comment gagner la confiance du libéré, plutôt que d'apprendre à agir en détective. Cependant, si le libéré se rend compte que le surveillant effectue, en réalité, du travail de détective, cela peut ébranler sa confiance et créer ainsi un dilemme. Cela peut engendrer une certaine ambivalence de la part de l'agent de libération conditionnelle.

Si je saisis bien en quoi consiste la formation des agents de libération conditionnelle, il faut que ces derniers aient des antécédents en travail social. Il est possible que vous alliez à l'encontre de l'objectif de cette formation en leur faisant surveiller de très près les libérés conditionnels.

J'ai remarqué que vous aviez employé l'expression «sous contrôle». Je trouve cela plutôt difficile à comprendre. Je ne sais pas ce que les agents de libération conditionnelle pensent de cet aspect de leurs fonctions.

[Text]

Hon. Mr. Kaplan: Parents have that same problem. They have to represent authority to their children and at the same time instill positive values. It is not an easy task to be a parent, and it is not an easy task to be a parole supervisor.

I should like to make a suggestion to you, which you may consider to be somewhat radical. If you would like to interview some parole supervisors, I can arrange to make any number of them available. I will make that suggestion to your chairman. It may be of interest to you to have a parole supervisor tell you how he or she does the job. At the same time, they can answer questions about their relationship with the police. I think you will find that we have one of the most cautious systems imaginable and also a very effective one.

The changes I am asking for today will make it even more cautious, not less cautious.

Senator Thompson: I would also be interested in knowing the case load of the parole officers. You have said that the case load in Canada compares favourably with that of other countries.

Nonetheless, it would seem to me that the time a parole officer can devote to each case may be somewhat limited. I speak with a little bit of experience, having been a probation and parole officer at one point.

Hon. Mr. Kaplan: The present average is 30 cases per parole supervisor. That is also the target. Some are a little above it, and some are a little below it.

I hope you will ask the parole supervisors about the new team concept that has been developed in the last few years. The team concept means that, in areas where there are a number of parole supervisors, they periodically get together in groups and review their cases and divide them so that some parole supervisors are specializing in dealing with some particular kinds of problems, or offenders who know each other and are involved in the same type of environment.

Even if they do not trade cases—which is only done with the approval of a supervisor—they learn and share experiences. They learn about the availability of police services; about particular police officers who may be helpful in rehabilitation; and so on. I will make sure that one of the people who comes also knows the kind of global perspective of the system, as well as having one or two people who have case loads and can tell you how that is dealt with.

Le sénateur Deschatelets: Monsieur le ministre, en général je ne suis pas en désaccord avec ce projet de loi. Il y a un point que je voudrais clarifier avec vous. Vous avez mentionné des statistiques établissant qu'un certain nombre de détenus qui ont été placés sous surveillance obligatoire, retournent au pénitencier, pour quelque raison que ce soit.

Pour votre ministère et pour tout le système en place, nous dépensons beaucoup d'argent ayant pour but principal la réha-

[Traduction]

L'honorable M. Kaplan: Les parents ont le même problème. Ils doivent représenter l'autorité devant leurs enfants tout en leur insufflant des valeurs positives. Ce n'est pas une tâche facile que d'être parent, et ce n'est pas une tâche facile non plus que d'être surveillant de libération conditionnelle.

Je voudrais vous faire une suggestion, que vous jugerez peut-être radicale. Si vous désirez avoir une entrevue avec quelques surveillants de libération conditionnelle, je peux prendre les dispositions pour que vous en interrogiez autant que vous voulez. Je formulerai cette suggestion à votre président. Vous serez peut-être intéressés d'entendre un surveillant de libération conditionnelle vous dire comment il fait son travail. En même temps, ils pourront répondre à vos questions sur les rapports qu'ils entretiennent avec la police. A mon avis, vous trouverez que notre système est un des plus conservateurs que vous puissiez imaginer, et il est également très efficace.

Les modifications que je propose aujourd'hui le rendront encore plus conservateur.

Le sénateur Thompson: J'aimerais également connaître la charge de travail des agents de libération conditionnelle. Vous avez dit qu'elle se comparait favorablement à celle d'autres pays.

Néanmoins, il me semblerait que le temps qu'un agent de libération conditionnelle peut consacrer à chaque cas risque d'être assez limité. Je parle un peu par expérience, ayant déjà été agent de probation et agent de libération conditionnelle.

L'honorable M. Kaplan: A l'heure actuelle, 30 cas sont en moyenne confiés à chaque surveillant de libération conditionnelle. C'est également l'objectif. Certains en ont un peu plus, d'autres un peu moins.

J'espère que vous demanderez aux surveillants de libération conditionnelle de vous parler du nouveau concept d'équipes qui a été élaboré ces dernières années. Par concept d'équipes, on veut dire que, dans les secteurs où les surveillants de libération conditionnelle sont assez nombreux, ces derniers se regroupent périodiquement pour examiner les cas et les répartir selon certaines catégories, de sorte que certains surveillants s'occupent essentiellement de problèmes précis ou de contrevenants qui se connaissent et qui évoluent dans des milieux analogues.

Même s'ils n'échangent pas certains cas—l'approbation d'un surveillant est alors nécessaire—they partagent leurs expériences et apprennent des choses, par exemple sur l'accessibilité des services de la force policière, sur certains agents de la paix qui peuvent les aider à réadapter le libéré, et ainsi de suite. Je vais m'assurer qu'une des personnes qui comparaitra pourra vous donner également une idée globale du système, et qu'une ou deux personnes qui ont des charges de travail puissent vous dire comment elles procèdent.

Senator Deschatelets: In general I don't disagree with this Bill. There is one point I would like you to clarify. You said there were statistics proving that a certain number of inmates who had been on mandatory supervision returned to prison for whatever reason.

We are spending large amounts of money on your Department and on the existing prison system, with the main aim of

[Text]

bilitation des détenus. Le point que j'aimerais soulever est le suivant: je pense que nous ne faisons pas grand chose au moment le plus important, c'est-à-dire lorsque cet individu revient en liberté!

Prenez, dans une conjoncture où les emplois sont très rares, aujourd'hui le détenu qui sort du pénitencier, dans de nombreux cas, a perdu l'appui de sa famille. On veut éviter qu'il retourne avec les amis qui l'ont entraîné là. Au Canada, nous n'avons pas de programmes pour aider à la réhabilitation, au moment le plus important, lorsque l'individu revient sur le trottoir.

J'ai l'impression qu'au Royaume-Uni—et j'aimerais que vous commentiez sur ceci—depuis quinze ou vingt ans, il y a un ou deux p. 100 des emplois dans le Service public réservés pour des handicapés ou des détenus à leur sortie de prison. Je ne pense pas que nous fassions ici suffisamment pour eux. J'espère qu'un jour votre ministère pourra nous présenter un programme efficace, qui ferait un peu plus pour aider le détenu au moment où il est remis en liberté. Pouvez-vous commenter?

L'honorable M. Kaplan: Je dirais précisément que c'est la surveillance obligatoire qui est une des choses disponibles pour la réinsertion de l'individu au moment de sa remise en liberté, étant donné que sa sentence reste en vigueur. Sinon il est libre. De plus, nous n'avons pas le pouvoir de le remettre sous surveillance obligatoire. En plus, nous avons une panoplie d'institutions dans le secteur privé que nous subventionnons. Il y en a que nous subventionnons à 100 p. 100, comme les «halfway houses», les services de la John Howard Society, ou de la Elizabeth Fry ou de la St. Leonard's Society. Ces gens-là les aident à trouver un emploi, à se refaire des amis sincères.

Dans un certain sens, le travail des volontaires est plus efficace que les services offerts par les fonctionnaires, car, le volontaire offre son amitié. Quant à moi, j'apprécie beaucoup le service des volontaires dans ce domaine-là. C'est une chose qui progresse maintenant. Cela constitue une partie de la réponse.

Quant à votre deuxième suggestion, nous insistons pour que chaque employeur offre un certain nombre d'emplois aux détenus. En principe, cela peut être une bonne idée. Étant donné le taux de chômage qui existe maintenant au Canada, je crois que cela serait injuste envers les personnes libres de privilégier les ex-détenus au niveau de l'emploi. Pour le moment, il n'y a pas suffisamment de travail. Peut-être que pour l'avenir, cela pourra être imposé. Il faudrait peut-être imposer ces mesures au secteur privé. Il ne faudrait pas qu'elles soient facultatives.

Nous avons les mêmes programmes avec les handicapés, mais ceux-ci ne sont pas les auteurs de leur propre problème, comme les détenus. Je crois que les considérations pour ces programmes sont différents dans les deux cas.

Senator Nurgitz: I should like to put one quick question, and if there is a problem I have the offender right next to me. When Senator Hastings introduced the bill he referred to a 1980 study. I think that was by your department, Mr. Minister.

[Traduction]

rehabilitating the inmates. The point I would like to raise is this: it seems to me that we are not doing much for them at the really vital time, that is when they are released.

Take an inmate who finishes his sentence at a time like this, when there are very few jobs around. In many cases he has lost the support of his family. What we want to prevent is his going right back to the friends who got him into trouble in the first place. In Canada we have no rehabilitation programs for that most important moment of all, when the inmate finds himself out on the street.

I have an idea that in the United Kingdom, one or two per cent of the jobs in the Public Service are reserved for the disabled and for ex-convicts. I would like to hear your comments on that idea. I don't think we do enough here in Canada for inmates who have just been released. I hope that one day your Department will be able to present us with an effective program that could do a little more to help inmates after their release. Do you have any comments on that?

Hon. Mr. Kaplan: I would say that mandatory supervision is precisely one of those programs for re-integrating prisoners into society when they are released, given that their sentence is still in force. Otherwise they are free. In addition, we don't have the power to return them to mandatory supervision. There are a whole range of private organizations that we subsidize, some 100 per cent, like the halfway houses, the John Howard Society, the Elizabeth Fry society, and the St Leonard's Society. These private groups assist ex-inmates to find a job, to make real friends.

In a certain sense, volunteer work is more effective than a government service could be, because the volunteer offers friendship. I have the utmost admiration for the work being done by volunteers in this area. Real progress is being made. That is a part of the answer.

As to your second suggestion, that we insist on each employer making a certain number of jobs available to ex-convicts. In principle it's a good idea. But given the present rate of unemployment in Canada, I think it would be unfair to help ex-convicts at the expense of people without a prison record. Just now there isn't enough work to go round. Perhaps in the future that could be made obligatory. It would have to be obligation for the private sector, it couldn't be left to their discretion.

We have the same type of program for the disabled, but they aren't the authors of their own misfortune, like the ex-convicts. I think that the considerations behind the two programs are different.

Le sénateur Nurgitz: Je voudrais poser une brève question, et si elle pose un problème, je pourrai m'adresser au contrevenant, qui est juste à côté de moi. Lorsque le sénateur Hastings a présenté le projet de loi, il a fait allusion à une étude qui

[Text]

Hon. Mr. Kaplan: Yes.

Senator Nurgitz: I do not know why I had in my head 50 per cent as opposed to 41 per cent. Is that figure accurately reported?

Hon. Mr. Kaplan: Perhaps this was a tactical shortcoming on my part. Someone put to me the figure 50 per cent at an interview, and I said it was about that. The actual figure is 41 per cent. The reason I did not give an accurate answer at that time, although I knew it, was that I thought from the point of view of the argument it did not matter to them much whether it was 41 per cent or 50 per cent, and I did not want to look as if I thought that 10 points made that much difference. The actual figure, which was developed by the task force out of the statistics, is 41 per cent.

Senator Nurgitz: I apologize. That is one mistake Senator Hastings did not make.

Senator Hastings: I should like to clarify one thing. I hope I did not say that earning remission or mandatory supervision was not an incentive. I agree that it is an incentive. All I suggested was that we change the name to what it really is, which is parole. A man released on mandatory supervision takes on practically the same obligations as one who is released on parole. I suggested that we call it parole, and it will be just as much of an incentive as mandatory supervision, and it does away with the misconception in the mind of the inmate that he is earning something that we are taking away.

Senator Hicks: You call that a misconception, but surely it is that conception that provides the inducement for him to behave well. I think we could still carry this argument forward; I do not think you have made a point there.

The Chairman: Honourable senators, on your behalf I want to thank the minister. I think you can tell, Mr. Minister, that you have had a number of interested listeners here today, members of our committee and others who will want to pursue this.

Hon. Mr. Kaplan: Can I say a closing word?

The Chairman: By all means.

Hon. Mr. Kaplan: The closing word I should like to say, if I may, is that I consider this measure urgent. I would remind you that in 1977, 39 serious crimes, and perhaps a greater number of less serious crimes, were committed that would have been avoided. In a sense, there is a time clock running against Parliament. I am not suggesting that a full study should not be conducted. I think a full study should be conducted, because one of the things the Senate has always achieved in its studies has been a better public understanding of the issues involved, and I welcome anything you do to make

[Traduction]

remonte à 1980. Je pense que votre ministère l'avait effectuée, monsieur le ministre.

L'honorable M. Kaplan: En effet.

Le sénateur Nurgitz: Je ne sais pas pourquoi j'ai à l'esprit 50 p. 100 au lieu de 41 p. 100. Ce dernier chiffre auquel on a fait allusion est-il exact?

L'honorable M. Kaplan: Peut-être ai-je commis une erreur de tactique. Quelqu'un a avancé le chiffre de 50 p. 100 au cours d'une entrevue, et j'ai déclaré que ce chiffre était à peu près exact. Le taux exact est de 41 p. 100. La raison pour laquelle je n'ai pas donné de réponse précise à ce moment-là, bien que je la connaissais, c'est que je pensais qu'aux fins de la discussion, il importait peu que le taux soit de 41 ou de 50 p. 100, et je ne voulais pas leur donner à penser que je jugeais qu'une différence de dix points importait beaucoup. Le chiffre exact, que le groupe de travail a extrait des statistiques, est de 41 p. 100.

Le sénateur Nurgitz: Je m'excuse; c'est une erreur que le sénateur Hastings n'a pas commise.

Le sénateur Hastings: Je voudrais clarifier un point. J'espère ne pas avoir dit que le fait d'obtenir une remise de peine ou une liberté sous surveillance obligatoire n'était pas un stimulant. Je conviens qu'il s'agit effectivement d'un stimulant. Tout ce que j'ai proposé, c'est que nous remplacions cette expression par ce dont il s'agit réellement, c'est-à-dire une libération conditionnelle. Un homme libéré sous surveillance obligatoire doit pratiquement faire face aux mêmes obligations que celui qui est libéré conditionnellement. J'ai proposé que nous appelions ce concept «libération conditionnelle», et l'effet incitatif en sera le même que pour la libération sous surveillance obligatoire, et le détenu n'aura plus la fausse conception qu'il gagne quelque chose que nous lui reprenons.

Le sénateur Hicks: Vous appelez cela une fausse conception, mais assurément c'est cette conception qui l'incite à bien se comporter. Je pense que nous pourrions aller encore plus avant dans ce débat; je ne crois pas que vous ayez justifié votre point de vue.

Le président: Honorables sénateurs, en votre nom, je désire remercier le ministre. Je pense, monsieur le ministre, que vous pouvez dire, avoir eu aujourd'hui un bon nombre d'auditeurs intéressés, soit des membres de notre comité et d'autres personnes qui voudront poursuivre cette discussion.

L'honorable M. Kaplan: Puis-je ajouter quelques mots pour terminer?

Le président: Je vous en prie.

L'honorable M. Kaplan: Si vous me le permettez, je voudrais dire en guise de conclusion que je juge cette mesure urgente. Je vous rappellerai qu'en 1977, il a été commis 39 crimes graves, et un nombre peut-être plus élevé encore de délits qui auraient pu être évités. En un sens, le Parlement doit participer à une course contre la montre. Je ne veux pas laisser entendre qu'une étude complète ne devrait pas être effectuée. Je pense qu'une telle étude devrait être réalisée, car le Sénat a toujours réussi au cours de ses études à permettre au public de mieux saisir les questions en litige; je suis donc favorable à tout

[Text]

the public more aware of what we have and what we are proposing. At the same time, your passage of this legislation will protect the Canadian people more than they are protected now. I ask you to bear that in mind as well in planning your work program.

The Chairman: Thank you. We will be proceeding with it very expeditiously.

The committee adjourned.

[Traduction]

ce que vous faites pour que le public soit mieux informé de ce que nous avons et de ce que nous proposons. En même temps, grâce à l'adoption de ce projet de loi, la population canadienne sera dorénavant mieux protégée. Je vous demande d'en tenir compte également lorsque vous préparerez votre programme de travail.

Le président: Merci. Nous y donnerons suite avec beaucoup de célérité.

La séance est levée.

APPEARING—COMPARAÎT

The Hon. Robert P. Kaplan, M.P., Solicitor General of
Canada.

L'honorable Robert P. Kaplan, député, Solliciteur général du
Canada.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

From the Department of the Solicitor General:

Ms. Joan Nuffield, Policy Analyst.

Du ministère du Solliciteur général:

M^{me} Joan Nuffield, analyste de la politique.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Président:
L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, December 2, 1982

Le jeudi 2 décembre 1982

Issue No. 33

Fascicule n° 33

Fifth proceedings on:

The subject-matter of Bill S-31, "An Act to
limit shareholding in certain
corporations"

Cinquième fascicule concernant:

La teneur du projet de loi S-31, «Loi visant la
limitation de la propriété des actions
de certaines sociétés»



WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Cottreau	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Olson
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stollery
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Cottreau	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Olson
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stollery
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
Monday, 8th November, 1982:

Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Olson, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Frith, that the Bill S-31, intituled: "An Act to limit shareholding in certain corporations", be read the second time.

After debate,

With leave of the Senate,

In amendment, the Honourable Senator Flynn, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Roblin, P.C., that the Bill be not now read the second time, but that the subject-matter thereof be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for consideration and report.

The question being put on the motion in amendment, it was—

Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du lundi 8 novembre
1982:

Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Olson, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Frith, que le Bill S-31, intitulé: «Loi visant la limitation de la propriété des actions de certaines sociétés», soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

Avec la permission du Sénat,

En amendement, l'honorable sénateur Flynn, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Roblin, C.P., que le bill ne soit pas lu pour la deuxième fois maintenant, mais que la teneur du bill soit déferée au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour étude et rapport.

La motion en amendement, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 2, 1982
(53)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:01 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Asselin, Bosa, Côtteau, Deschatelets, Donahoe, Doody, Flynn, Frith, Godfrey, Haidasz, Hastings, Hicks, Langlois, Lapointe, Leblanc, Lewis, Molgat, Neiman, Olson, Rizzuto, Roblin, Smith, Stollery and Tremblay. (24)

Also Present: The Honourable Senators Molson and Rowe. (2)

In attendance: Mr. Philip Rosen, Research Branch, Library of Parliament.

Witnesses:

From Canadian Pacific Limited:

Mr. F. S. Burbidge, Chairman.

From the Quebec Deposit and Investment Fund:

Mr. Jean Campeau, Chairman.

From the Canadian Chamber of Commerce:

Mr. Samuel F. Hughes, President.

The Committee resumed consideration of the subject-matter of Bill S-31, "An Act to limit shareholding in certain corporations."

Mr. Burbidge made a statement and answered questions.

At 10:32 a.m., the sitting was suspended.

At 10:37 a.m., the sitting was resumed.

Mr. Campeau made a statement.

*Agreed,—*That Mr. Campeau be reinvited to appear before the Committee to answer questions.

At 12:01 p.m. the sitting was suspended.

At 12:05 p.m. the sitting was resumed.

Mr. Hughes made a statement and answered questions.

*Ordered,—*That the document entitled, "Province of Quebec Chamber of Commerce, Excerpt from the President's Annual Report" and the letter addressed by Mr. Hughes to the Honourable André Ouellet, dated November 19, 1982, be printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See appendices 33-A and 33-B respectively*).

At 1:02 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Paul Belisle

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 2 DÉCEMBRE 1982
(53)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 01 sous la présidence de l'honorable sénateur Joan Neiman.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Asselin, Bosa, Côtteau, Deschatelets, Donahoe, Doody, Flynn, Frith, Godfrey, Haidasz, Hastings, Hicks, Langlois, Lapointe, Leblanc, Lewis, Molgat, Neiman, Olson, Rizzuto, Roblin, Smith, Stollery et Tremblay. (24)

Aussi présents: Les honorables sénateurs Molson et Rowe. (2)

Également présent: M. Philip Rosen, service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Témoins:

De la société Canadien Pacifique Limitée:

M. F. S. Burbidge, président.

De la Caisse de dépôts et de placements du Québec:

M. Jean Campeau, président.

De la Chambre de commerce du Canada:

M. Samuel F. Hughes, président.

Le Comité reprend l'examen de la teneur du projet de loi S-31 «Loi visant la limitation de la propriété des actions de certaines sociétés.»

M. Burbidge fait une déclaration et répond aux questions.

À 10 h 32, la séance est suspendue.

À 10 h 37, la séance reprend.

M. Campeau fait une déclaration.

*Il est convenu,—*Que M. Campeau soit réinvité à comparaître devant le Comité pour répondre aux questions.

À 12 h 01, la séance est suspendue.

À 12 h 05, la séance reprend.

M. Hughes fait une déclaration et répond aux questions.

*Il est ordonné,—*Que le document intitulé, «Chambre de commerce de la province de Québec, Extrait du rapport annuel du président» et la lettre adressée par M. Hughes à l'honorable André Ouellet, datée du 19 décembre 1982, soient imprimés en annexes des Procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir annexes 33-A et 33-B respectivement*).

À 13 h 02, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, December 2, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9 a.m. to study the subject matter of Bill S-31, to limit shareholding in certain corporations.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, as you know, we have a very long morning ahead of us. We have three very interesting witnesses appearing today, and I am going to solicit your usual co-operation in allowing us to proceed more or less on time, I hope.

Our first witness this morning is Mr. F. S. Burbidge, Chairman, Canadian Pacific Limited, who has with him Mr. I. B. Scott, Vice-President, Administration and Public Affairs.

Mr. Burbidge, I will now ask you to go ahead and make your statement if you will.

Mr. F. S. Burbidge, Chairman, Canadian Pacific Limited: Thank you very much, Madam Chairman. Good morning, honourable senators. We have a presentation here, and I suggest that I read through it, because it is relatively short, and then I shall be happy to respond to any questions you may have.

I appreciate very much the invitation extended to Canadian Pacific to appear before this committee to give its views on Bill S-31, an act to limit shareholding in certain corporations.

The issues are two and they are closely interrelated. The first centres on the integrity of the private sector of the Canadian economy. The second has to do with preserving that integrity in the transportation sector of the Canadian economy coming within federal jurisdiction. One might argue as to which issue is the primary issue, as both are critically important to the sound functioning of the Canadian economy, but I have chosen to put them in that order.

Let me give some background to these issues. The first item is provincial pools of capital in the last 10 to 15 years there has appeared on the Canadian economic scene a new and very powerful force. I refer to the emergence of huge and growing pools of capital controlled by provincial governments. In the case of Quebec, the pool of capital arises from pension contributions of Quebec residents and assessments levied in respect of automobile insurance plus some other funds. In the western provinces of Alberta and Saskatchewan, the capital arises from the taxation of resource developments.

These pools of capital are massive: \$15 billion for the Caisse de dépôt et placement du Québec, which is expected to rise to some \$27 billion over the next five years, \$11 billion for the

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 2 décembre 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 heures pour étudier l'objet du projet de loi S-31 visant la limitation de la propriété des actions de certaines sociétés.

Le sénateur Joan Neiman (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, comme vous le savez, une très longue matinée de travail nous attend. Trois témoins extrêmement intéressants doivent comparaître aujourd'hui, et je vais solliciter votre collaboration habituelle dans l'espoir que nous pourrons plus ou moins respecter l'horaire.

Ce matin, notre premier témoin est M. F. S. Burbidge, président, Canadien pacifique Limitée, qui est accompagnée de M. I. B. Scott, vice-président, Administration et affaires publiques.

Monsieur Burbidge, si vous voulez bien, je vais maintenant vous demander de faire votre déclaration.

M. F. S. Burbidge, président, Canadien Pacifique Limitée: Je vous remercie beaucoup, Madame la présidente. Bonjour, honorable sénateurs. Nous avons en main un mémoire, et je vous propose de le lire étant donné qu'il est relativement court. Je serais ensuite heureux de répondre à toutes vos questions.

Je suis sensible à l'invitation qui a été faite au Canadien pacifique d'exposer devant ce comité son opinion sur le projet de loi S-31 portant le titre de «Loi visant la limitation de la propriété des actions de certaines sociétés».

Les questions en discussion sont au nombre de deux et elles sont intrinsèquement liées. La première porte sur l'intégrité du secteur privé de l'économie canadienne. La seconde a trait à la préservation de cette intégrité dans le secteur des transports de l'économie canadienne qui est de compétence fédérale. On pourrait se demander lequel de ces deux points a priorité étant donné que tous deux ont une importance critique pour le fonctionnement harmonieux de l'économie du pays. J'ai cependant choisi de traiter de ces points dans l'ordre exposé ci-dessus.

Permettez moi de vous fournir quelques précisions sur ces questions. La première a trait aux Mises en commun provinciales de capitaux. Au cours des 10 à 15 dernières années, une force nouvelle et très puissante a fait son apparition sur la scène économique du Canada. Je veux parler de l'émergence de vastes mises en commun de capitaux contrôlés par les gouvernements provinciaux, phénomène qui va en s'accroissant. Dans le cas du Québec, ce groupement de capitaux provient des contributions des résidents québécois au titre des régimes de retraite et de cotisations versées au chapitre de l'assurance-automobile, de même que d'autres fonds. Dans les provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan, les capitaux émanent des impôts levés sur la mise en valeur des ressources naturelles.

Ces caisses communes renferment des sommes colossales—soit, pour la Caisse de dépôt et de placement du Québec, \$15 milliards, qui devraient s'élever à quelque \$27 milliards au

[Text]

Alberta Heritage Fund and approximately \$1 billion dollars for the comparable Saskatchewan Heritage Fund. By way of some comparison, the total market value of all Canadian stocks listed on the Toronto Stock Exchange is approximately \$120 billion.

The Alberta government intends to invest its funds, at least to some extent, in private sector equities. Currently, however, that government has placed a limit of five per cent upon ownership in any one company.

For many years, the Caisse was looked upon as a typical pension investor concerned with growth, earnings and reasonable risk; that is, one content to acquire modest equity positions in private sector corporations which could be readily disposed of at a profit or in the event that circumstances dictated, a reduced investment. However, it now seems apparent that this approach is at an end. The Quebec government appears to hold the view today that the pool of pension contributions the province collects from its residents should be used in part to convert private sector corporations into instruments that will serve the collective interest or will of Quebec in a manner to be determined by that government from time to time.

So it is clear that we have arrived at a rather unusual stage in this country where there are pools of provincial money accumulating that could be used to influence private sector undertakings for the purposes of furthering the interests of individual provincial governments.

Now let me say a word about the Canadian economy and the private sector. Canada has a significant publicly-owned and managed public sector, but a larger privately-owned and managed private sector. When provincial funds are invested to a significant degree in a private sector company, the effect is to convert it into a quasi-public corporation. Once this occurs a provincial government can then assert its special interests, either directly or indirectly, upon the management and the affairs of the corporation.

Over time, a new form of nationalization will develop—a nationalization of private sector companies based on provincial economic power, which in the case of the provinces can greatly exceed their legislative powers.

It is worth emphasizing that this new form of nationalization can be triggered by purchases of equities in the market at the instance of a provincial bureaucrat. Nationalization would not be the result of debate and action in a legislature or considered public examination. Incredibly, the very far-reaching consequences we are discussing here could be brought about by a phone call to a stockbroker. This is where the first issue, the integrity of the private sector, melds into the second issue, the transportation sector of the economy.

Now let me say something about the importance of transportation. Transportation is of critical importance to the effective operation of the economy throughout Canada. The

[Traduction]

cours des cinq prochaines années, pour le Heritage Fund de l'Alberta, \$11 milliards et environ \$1 milliard pour celui de la Saskatchewan. A titre comparatif, signalons que la valeur marchande totale de toutes les actions canadiennes cotées à la Bourse de Toronto s'établit approximativement à \$120 milliards.

Le gouvernement de l'Alberta entend investir ses capitaux au moins dans une certaine mesure dans des entreprises du secteur privé. Cependant, ce gouvernement a actuellement imposé une limite de cinq pour cent à la propriété de toute société que ce soit.

Pendant de nombreuses années, la Caisse de dépôt et de placement du Québec a été considérée comme un investisseur typique de fonds de retraite, préoccupé de croissance, de bénéfices et de risques raisonnables, un investisseur qui se satisfaisait donc d'acquiescer des participations modestes dans des sociétés privées, participations dont il pouvait facilement se défaire moyennant profit ou dans le cas où les circonstances commandaient une mise de fonds réduite. Il semble qu'il n'en soit plus ainsi. Le gouvernement québécois semble être d'opinion à l'heure actuelle que la caisse de contributions de retraite qu'il perçoit de ses résidents devrait être utilisée en partie pour faire d'entreprises du secteur privé des instruments qui serviront l'intérêt collectif ou la volonté du Québec, de la manière déterminée par le gouvernement, à sa discrétion.

Il est donc clair que nous en sommes arrivés en ce pays à une chose inhabituelle: des mises en commun de sommes d'argent contrôlées par les provinces s'accumulent et pourraient être utilisées pour influencer des sociétés privées dans le but de promouvoir les intérêts de gouvernements provinciaux en particulier.

Permettez-moi maintenant de dire quelques mots sur l'économie canadienne et le secteur privé. L'économie canadienne compte un secteur public important constitué avec les deniers publics et géré par les gouvernements et un secteur privé encore plus important, propriété de particuliers et administré par des particuliers. Lorsque des fonds provinciaux d'une grande importance sont injectés dans une compagnie privée, cela a pour effet de transformer celle-ci en société quasipublique. Dans cette éventualité, un gouvernement provincial peut alors faire valoir ses intérêts particuliers, directement ou indirectement, dans l'administration et les affaires des entreprises.

Avec le temps, une nouvelle forme de nationalisation s'instaurera, une nationalisation des entreprises du secteur privé fondée sur la puissance économique des provinces, celle-ci pouvant largement dépasser leurs pouvoirs législatifs.

Il convient de souligner que ce nouveau type de nationalisation peut naître d'achats d'actions sur le marché par un bureaucrate provincial. La nationalisation n'émanerait pas des débats et de l'action d'une législature et ne serait pas soumise à l'examen du public. Aussi incroyable que cela puisse sembler, les conséquences de la portée de celles dont nous discutons ici pourraient découler d'un coup de téléphone donné à un courtier de bourse. Et voilà que la première question, l'intégrité du secteur privé, rejoint la seconde, le secteur des transports de l'économie.

Je vais parler maintenant de l'importance des transports. Le transport revêt une importance capitale pour le fonctionnement harmonieux de l'économie dans tout le pays. La constitu-

[Text]

Canadian constitution recognizes that interprovincial and international transportation is a matter of national concern, and is, therefore, left to the exclusive authority of the federal government. The provincial governments have no jurisdiction in this area whatsoever, except as may be delegated by the senior government.

If, however, provincial governments or their agencies can gain control of, or exert significant influence over, private business concerns operating in this area, then they can extend their influence beyond the limits contemplated by the constitution, and thus into an area where they could not go legislatively. In this way, the basic principle underlying the constitution, namely the separation of powers in a federal state, could be frustrated.

It is not true to say that federal regulatory authority is all that is required and that there is no need to restrict provincial investment and voting rights. This argument overlooks entirely the importance of decisions which generally are not controlled by regulation. For example, decisions as to the amount, the time and the place of investment, the location of labor forces, sourcing of purchases and the management of pension fund investments, can be of critical importance, but they are normally regarded as the proper preserve of management and boards of directors and not of the regulator. Such decisions could be controlled or influenced by provincial governments if they are permitted unrestricted equity ownership and voting rights.

I now turn to Bill S-31. Canadian Pacific fully supports the principle of Bill S-31. Indeed, Canadian Pacific supports the proposition that there should be a form of restrictive legislation designed to protect all publicly-traded federal companies from provincial government control or influence resulting from share ownership.

It was because we saw a growing holding of Canadian Pacific shares by the Caisse that I made my concern known to the federal government. That the concern was justified is supported by the fact that on April 27, 1982, Mr. Jean Campeau came to see me and asked to have Caisse representation on the Canadian Pacific board of directors equivalent to its share ownership. You will understand why I could not agree to this. I might say that if the same question had been given by a representative of the Alberta Heritage Fund I would have given exactly the same answer.

I have discussed these issues with a number of chief executives of publicly-traded companies operating nationally. Without exception, they share the views and concerns that I have expressed here.

Now let me say something about the basis of Quebec's opposition. The basis of Quebec's opposition to Bill S-31 appears to be that the Caisse is an investor like any other and that placing limitations on its holdings and voting rights in the transportation sector will impair its ability to make investments and secure returns. The simple fact is that the Caisse is

[Traduction]

tion canadienne reconnaît que le transport interprovincial et international est une matière d'intérêt national et est par conséquent soumise à l'autorité exclusive du gouvernement fédéral. Les gouvernements provinciaux n'ont aucune compétence que ce soit dans ce domaine, sauf celle qui pourrait leur être déléguée par le gouvernement supérieur.

Cependant, si les gouvernements provinciaux ou leurs organismes peuvent obtenir le contrôle d'entreprises privées œuvrant dans ce secteur ou y exerçant une influence marquée, ces gouvernements peuvent alors étendre leur autorité au-delà des limites prévues dans la constitution et ainsi entrer dans une sphère qu'ils ne pourraient pénétrer par voie législative. De cette manière, le principe fondamental de la constitution, celui de la séparation des pouvoirs dans un état fédéral, pourrait se trouver annulé.

Il est faux d'affirmer que l'autorité de réglementation fédérale suffit et qu'il n'est point besoin de restreindre les droits d'investissement et de vote des provinces. Cet argument néglige totalement l'importance des décisions qui ne sont habituellement pas contrôlées par règlement. Par exemple, les décisions quant à la taille, le moment et le lieu de l'investissement, quant à la situation des effectifs de travail, à la provenance des achats et à l'administration des investissements des fonds de retraite peuvent avoir une importance capitale, mais sont normalement considérées comme devant être prises par les conseils d'administration et non par le législateur. De telles décisions pourraient relever ou subir l'influence des gouvernements provinciaux si ceux-ci peuvent acquérir sans restriction la propriété d'actions et de droits de vote.

Je vais maintenant passer au projet de loi S-31. Le Canadien Pacifique appuie entièrement le principe du projet de loi S-31. En effet, le Canadien Pacifique appuie la proposition préconisant une forme de loi restrictive visant à assurer à toutes les compagnies publiques constituées en vertu de la loi fédérale une protection contre le contrôle ou l'influence qui pourrait procurer la détention d'actions à un gouvernement provincial.

Si j'ai fait connaître mes inquiétudes au gouvernement fédéral, c'est que nous nous sommes aperçus que la Caisse détenait une quantité croissante d'actions du Canadien Pacifique. Ces inquiétudes étaient justifiées; la preuve en est que le 27 avril 1982, M. Jean Campeau est venu me voir pour me demander que la représentation de la Caisse au sein du conseil d'administration du Canadien Pacifique soit équivalente à la proportion d'actions qu'elle détenait. Vous comprendrez que je ne pouvais y consentir. Je peux préciser que si le représentant du Heritage Fund de l'Alberta avait fourni la même réponse, la mienne aurait été identique.

J'ai discuté des points en question avec un certain nombre de chefs de direction de compagnies publiques fonctionnant à l'échelle nationale. Ils partagent tous, sans exception, les opinions et les inquiétudes que j'ai exprimées.

Je voudrais maintenant parler des raisons de l'opposition du Québec. La principale raison à l'opposition de Québec au projet de loi S-31 semble être la suivante: la Caisse est un investisseur au même titre que tout autre investisseur et si on limite l'importance de son portefeuille et de son droit de vote dans le secteur des transports, on nuira du fait même à ses

[Text]

not an investor like any other. It is an agency of the Quebec government, and the consequences of significant investment by the Caisse are thus totally different from investment by non-government investors. It has been said that a 10 per cent limit for Quebec is unduly restrictive and that the investment needs of the provinces cannot be met with such a limitation. Canadian Pacific has a large pension fund by private sector standards. Its assets which have been accumulated over many years, now total about \$1.5 billion.

As a matter of fact, the Canadian Pacific pension fund does not own more than four per cent of the common stock of any single corporation in the TSE 300, and its investment performance has not suffered as a consequence. Concerns over liquidity and diversification of risk would compel prudent investment managers to avoid the making of disproportionately high investments in any one company—which suggests that if the Caisse is unhappy with a 10 per cent limit, it has more in mind than a prudent investment posture.

It has also been pointed out that the Caisse is limited by the legislation that created it to a 30 per cent maximum holding in any company. My experience suggests that 30 per cent in any company, the shares of which are widely distributed, constitutes effective control. It certainly would amount to effective control of Canadian Pacific. In this context, it is worth noting that Mr. Campeau has indicated that Bill S-31 would prevent the Caisse from investing up to \$1.5 billion over the next four years. If the Caisse were able to, and felt compelled to, invest even a third of that amount in Canadian Pacific shares, it would result, at today's prices, in the Caisse owning more than 30 per cent of the company by the end of the period.

The conclusion I reach is that the 10 per cent limit for any one province is probably generous and quite ample to meet prudent pension fund investment tests.

In conclusion, Bill S-31 is fundamentally sound. It addresses both issues raised earlier. The preservation of the integrity of the private sector, and specifically of the private sector transportation companies subject to federal jurisdiction, is something we believe should commend itself to both the major political parties.

Enactment of this bill will be a signal to investors that they can continue to invest in private sector transportation companies free from the fear that such companies can be converted into quasi-public concerns by bureaucratic action. Without this measure, private capital markets may well avoid companies such as Canadian Pacific.

[Traduction]

possibilités d'effectuer des investissements et de s'assurer un rendement. Le fait est que la Caisse n'est pas un investisseur comme un autre; il s'agit d'un organisme du gouvernement du Québec. Aussi, les conséquences des importants investissements que la Caisse pourrait effectuer sont-elles tout à fait différentes des conséquences de placements effectués par des investisseurs non-gouvernementaux. On a affirmé que les limites fixées à 10 p. 100 s'appliquant au Québec sont par trop restrictives et que les besoins d'investissements de la province ne peuvent être satisfaits dans de telles limites. D'après les critères du secteur privé, la caisse de retraite du Canadien Pacifique est imposante. Ses avoirs, accumulés pendant de nombreuses années, atteignent actuellement \$1,5 milliard.

En fait, la caisse de retraite du Canadien Pacifique ne détient pas plus de quatre pour cent des actions ordinaires de l'une ou l'autre des compagnies incluses dans l'indice composé de 300 de la Bourse de Toronto et son rendement n'en a pas souffert pour autant. Les inquiétudes concernant les liquidités et la diversification des capitaux de risque forceraient les directeurs financiers avisés à éviter de trop concentrer les investissements dans une seule compagnie. Ce qui donne à penser que si la Caisse de dépôt et placement du Québec est mécontente des limites fixées à 10 p. 100, c'est qu'elle vise à obtenir davantage qu'un niveau d'investissements sûr.

On a aussi fait ressortir qu'en vertu de la loi qui a entraîné sa création, la Caisse doit limiter à 30 p. 100 ses avoirs dans toutes compagnies. D'après mon expérience, il me semble qu'un avoir de 30 p. 100 dans toute compagnie dont les actions sont distribuées largement équivaut, en réalité, à un contrôle. De tels avoirs signifieraient, à coup sûr, le contrôle réel du Canadien Pacifique. Un fait mérite d'être mentionné, c'est que M. Campeau a précisé que la loi S-31 empêcherait la Caisse de faire des investissements pouvant atteindre \$1,5 milliard au cours des quatre prochaines années. Si la Caisse était en mesure et se sentait obligée d'investir ne serait-ce qu'un tiers de ce montant pour acquérir des actions du Canadien Pacifique, il en résulterait, au cours en vigueur actuellement, une participation de plus de 30 p. 100 de la Caisse dans la compagnie à la fin de cette période.

J'en conclus donc que les limites fixées à 10 p. 100 pour toute province sont vraisemblablement libérales et amplement suffisantes pour satisfaire même aux critères sévères d'investissements des caisses de retraite.

Le projet de loi S-31 est fondamentalement équitable. Il se rapporte aux deux points traités ci-dessus. Préserver l'intégrité du secteur privé, et plus spécifiquement des compagnies de transport du secteur privé relevant du gouvernement fédéral, constitue à notre avis un objectif susceptible de faire l'approbation des deux principaux partis politiques.

L'adoption de ce projet de loi signifiera pour les investisseurs qu'ils peuvent désormais continuer à investir dans des compagnies de transport du secteur public sans avoir à craindre qu'elles puissent être converties en entreprises quasi-publiques, par suite de décisions bureaucratiques. Sans une telle mesure, sur les marchés des capitaux privés, on en viendrait peut-être à exclure les compagnies comme le Canadien Pacifique.

[Text]

Moreover, without Bill S-31, the spectre is raised that the transportation sector will be rapidly balkanized by provincial interests as first one and then more provinces feel compelled to stake out an ownership position in transport in order to promote or protect their individual interests.

Mr. Chairman, that is the submission of Canadian Pacific. I will be happy to answer any questions.

The Chairman: Thank you, Mr. Burbidge.

Senator Frith: Madam Chairman, before we commence the questioning, I am sorry to mention this when we have such important witnesses before us, but I should like to take a moment to mention a certain matter. It seems to me that this room is too small to accommodate both smokers and non-smokers. When I entered the room this morning I tried to locate a certain spot, but the room is filled. The corner seats are taken as well as the whole of the central area. I realize that nothing can be done today, but I would like to take the opportunity to say that in a room this size, with such a low ceiling, anyone who is a non-smoker has to endure the smoke of others who wish to smoke. It seems to me that a room such as the Railway Committee Room would be more suitable. I merely draw that to your attention, Madam Chairman.

Senator Asselin: Madam Chairman, would you repeat the name of the witness?

The Chairman: He is Mr. Burbidge.

Senator Asselin: Mr. Burbidge, in your submission this morning you said that you were concerned about the investment made by the Caisse de dépôt et placement du Québec. You said that you had discussed the issues with a number of chief executives of publicly traded companies. For my information, could you give me a list of the companies that you dealt with?

Mr. Burbidge: Yes, as I recall them, they would include Stelco, Hiram Walker, Bell Telephone, the Royal Bank, the Bank of Montreal, Nova, Canada Packers, Inco and Dominion Textiles.

Senator Asselin: Was the discussion held at a special meeting?

Mr. Burbidge: No, it was not.

Senator Asselin: Did you get in touch with them and express your concerns?

Mr. Burbidge: My concern was whether this was simply a concern that I had as I looked at what was happening at Canadian Pacific, or was it a concern that other people shared. I wanted to find out which was correct. So I made appointments with those people and went to see them; and without exception, as I say in my brief, I found that they shared the same concern about what is happening here, with the emergence of these huge pools of capital controlled by provinces buying into the equities of private sector companies, and having the effect converting those into quasi-public corporations. They shared that concern.

[Traduction]

En outre, sans le projet de loi S-31, le secteur des transports sera menacé d'éclatement rapide par les intérêts provinciaux, tandis qu'au début, une province, suivie d'autres provinces, se sentirait obligée de revendiquer une position de contrôle dans les transports afin de promouvoir ou de protéger ses intérêts particuliers.

Madame la présidente, voici le mémoire du Canadien Pacifique qui est de cet avis. Je serai heureux de répondre à toutes les questions.

Le président: Merci, monsieur Burbidge.

Le sénateur Frith: Madame la présidente, avant de commencer la période de questions, je m'excuse d'avoir à mentionner ceci en présence des importants témoins qui sont ici, mais j'aimerais signaler qu'à mon avis, cette salle est trop petite pour accueillir à la fois les fumeurs et les non-fumeurs. Lorsque je suis entré ce matin, j'ai essayé de trouver une place, mais la salle était remplie. Les fauteuils des coins étaient occupés de même que toutes les places au centre. Je me rends compte que l'on ne peut rien faire aujourd'hui, mais j'aimerais saisir l'occasion pour dire que dans une salle comme celle-ci, avec un plafond aussi bas, les non-fumeurs doivent endurer la fumée de ceux qui désirent fumer. Il me semble qu'une pièce comme la salle des comités des chemins de fer serait plus convenable. Je ne voulais qu'attirer votre attention sur ce fait, madame la présidente.

Le sénateur Asselin: Madame la présidente, pourriez-vous répéter le nom du témoin?

Le président: M. Burbidge.

Le sénateur Asselin: Monsieur Burbidge, vous avez dit dans votre mémoire ce matin que vous vous préoccupez de l'investissement fait par la Caisse de dépôt et placement du Québec. Vous avez dit que vous aviez discuté de ces questions avec un certain nombre d'administrateurs de sociétés publiques. A titre d'information, pourriez-vous me donner une liste des sociétés avec lesquelles vous êtes entré en contact?

M. Burbidge: Oui, si je me souviens bien, il s'agit de Stelco, Hiram Walker, Bell Téléphone, la Banque royale, la Banque de Montréal, Nova, Canada Packers, Inco et Dominion Textiles.

Le sénateur Asselin: Les discussions ont-elles eu lieu au cours d'une réunion spéciale?

M. Burbidge: Non.

Le sénateur Asselin: Vous avez communiqué avec eux et vous avez exprimé vos préoccupations?

M. Burbidge: Ce qui m'inquiétait, c'était de savoir s'il s'agissait simplement d'une préoccupation de ma part en ce qui concerne le Canadien Pacifique, ou si les autres partageaient cette préoccupation. Je voulais savoir en quoi m'en tenir. J'ai donc pris rendez-vous avec ces personnes et je suis allé les rencontrer; et, comme je l'ai dit dans mon mémoire, je me suis rendu compte qu'elles partageaient toutes, sans exception, mon inquiétude, face à l'émergence de vastes mises en commun de capitaux contrôlés par les gouvernements provinciaux, qui achètent des actions des sociétés du secteur privé, ce qui a pour

[Text]

Senator Asselin: After you had consulted with those company representatives, did you decide to make some representations to the federal government?

Mr. Burbidge: No. Certainly there was no suggestion of doing so in any concerted way. By that time I had expressed my concerns to the federal government. Our thought at that stage was that there should be some sort of restrictive legislation applicable to all privately owned and federally traded companies.

Senator Asselin: Did you make the same representation to the federal government regarding the investments in your company by Power Corporation?

Mr. Burbidge: No. That is a different situation. That is a private individual.

Senator Asselin: Would you tell the committee which minister you contacted at that time?

Mr. Burbidge: I spoke with a number of ministers.

Senator Asselin: Would you list them?

Mr. Burbidge: I did not speak to the Prime Minister, but I wrote to him.

Senator Asselin: When?

Mr. Burbidge: In March, 1982. I spoke with Donald Johnston, with Mr. Lumley—I think that's about it.

Senator Asselin: Did you speak to Mr. Ouellet?

Mr. Burbidge: I spoke with Mr. Ouellet after the bill was introduced.

Senator Asselin: And not before—with any of those officers?

Mr. Burbidge: There were discussions between his officers and ours as to the nature of transportation and the transportation problem. That was in the fall of the year.

Senator Asselin: Can you tell us the difference between a provincial investment in a company such as yours and federal government investment in the same kind of company?

Mr. Burbidge: I believe the difference is this: that, so far as I am aware, the federal government does not have an activity that one could say is comparable to the Caisse or the Heritage Funds, whose activities involved buying into publicly traded companies in the market. Where you find public sector companies that are created by the federal government, it is done after legislative action. The company is created and it has a mandate to do certain things. What is happening here is that these huge pools of provincial capital are being used to acquire equity in the market.

Senator Asselin: Since the bill has been introduced, have you been in touch with the sponsor of the bill, the minister, Mr. Ouellet?

Mr. Burbidge: That is what I was saying. I spoke with him after the bill was introduced.

[Traduction]

effet de transformer celles-ci en sociétés quasi-publiques, ce qui nous préoccupe tous.

Le sénateur Asselin: Après avoir consulté ces représentants des sociétés, avez-vous décidé de présenter des doléances au gouvernement fédéral?

M. Burbidge: Non. Il n'a certainement pas été question de le faire de façon concertée. A ce moment-là, j'avais déjà exprimé mes préoccupations au gouvernement fédéral. Nous étions d'avis qu'il devrait y avoir une loi imposant certaines limitations qui seraient applicable à toutes les sociétés privées ou appartenant au gouvernement fédéral.

Le sénateur Asselin: Avez-vous présenté les mêmes doléances au gouvernement fédéral concernant les investissements de Power Corporation dans votre société?

M. Burbidge: Non. Il s'agit d'une situation différente. Il s'agit d'un particulier.

Le sénateur Asselin: Pourriez-vous dire au comité qui est le ministre avec qui vous avez communiqué à ce moment-là?

M. Burbidge: J'ai parlé à un certain nombre de ministres.

Le sénateur Asselin: Pourriez-vous nous dire de qui il s'agit?

M. Burbidge: Je n'ai pas parlé au premier ministre, mais je lui ai écrit.

Le sénateur Asselin: Quand?

M. Burbidge: En mars 1982. J'ai parlé à Donald Johnston, à M. Lumley, et je crois que c'est tout.

Le sénateur Asselin: Avez-vous parlé à M. Ouellet?

M. Burbidge: J'ai parlé à M. Ouellet après la présentation du projet de loi.

Le sénateur Asselin: Et non avant. Avez-vous parlé à d'autres fonctionnaires?

M. Burbidge: Certaines discussions ont eu lieu entre ses fonctionnaires et les nôtres concernant le transport et les problèmes qui s'y rattachent. Ceci a eu lieu à l'automne.

Le sénateur Asselin: Pouvez-vous nous dire quelle est la différence entre les investissements des provinces dans une société comme la vôtre et les investissements du gouvernement fédéral dans une société du même genre?

M. Burbidge: Voici la différence: autant que je sache, le gouvernement fédéral n'a aucun intérêt dans un organisme qui serait comparable à la Caisse de dépôt ou au Heritage Fund, qui achètent des actions des sociétés publiques sur le marché. Par contre, lorsque vous avez des sociétés du secteur public créées par le gouvernement fédéral, elles le sont au moyen d'une loi et on leur confie un mandat. Mais ce qui se produit ici, c'est que ces vastes mises en commun de capitaux contrôlés par les gouvernements provinciaux sont utilisés pour acheter des actions sur le marché.

Le sénateur Asselin: Depuis que le projet de loi a été déposé, avez-vous communiqué avec son auteur, le ministre, M. Ouellet?

M. Burbidge: C'est ce que je disais. Je lui ai parlé après que le projet de loi a été déposé.

[Text]

Senator Asselin: When was that?

Mr. Burbidge: I do not recall when it was. It was some time after November 3.

Senator Asselin: If the Caisse de dépôt was not an important investor in your company, would you take the same attitude toward Bill S-31 as you have taken before this committee.

Mr. Burbidge: To answer that question, you have to assume that there has not been the creation of these huge pools of provincial capital. In other words, you have to roll the clock back some 15 years when the problem did not exist. It is something that has emerged only in the past few years.

Senator Asselin: The Caisse de dépôt was created in 1965. Its purpose is to invest in public companies.

Mr. Burbidge: Yes, and it did hold shares in Canadian Pacific, but as we say here, it was a relatively passive investor. The shares held did not vary from year to year. But, for instance, in March, 1982, it increased its holdings in Canadian Pacific by two per cent in that month alone.

Senator Deschatelets: It seems to me that in the first five pages of your brief you are trying to deal with the general principle that investors such as the Caisse de dépôt of Quebec and the Heritage Fund of Alberta should not invest more than 10 per cent in companies such as yours. You seem to be saying, at least up to page six of your brief, that any kind of company should not be subjected to these huge investments by investors like the Caisse de dépôt. Would you answer that?

Mr. Burbidge: I believe I see what is puzzling you. We say that there are two issues. The first one is that we are referring to provincial crown agencies like the Caisse and the Alberta Heritage Fund investing in private sector companies in a general sense. That is issue number one.

Senator Deschatelets: Just one moment, please. In saying that, you are not going beyond the scope of Bill S-31?

Mr. Burbidge: I am talking about a background issue to Bill S-31, about the emergence of a new economic factor in Canada of immense significance to all of us and of immense significance to the private sector segment of the economy. We all say and we all agree—and I think Mr. Lalonde said it in his economic statement—that the private sector is the engine of economic growth. So we have this huge private sector out there that is investor owned and is doing its thing. What is happening—and this is new—is that over the past few years these provincial agencies, controlling immense sums of money—and I want to underline that these are very big amounts of money—are buying the equities of private sector companies in the market and, thereby, converting them into quasi-public companies. I say that that is the broad background of a very significant issue, the background in which you should look at

[Traduction]

Le sénateur Asselin: A quel moment avez-vous communiqué avec lui?

M. Burbidge: Je ne me souviens pas exactement. C'était après le 3 novembre.

Le sénateur Asselin: Si la Caisse de dépôt n'était pas un investisseur important dans votre société, votre attitude concernant le projet de loi S-31 serait-elle la même?

M. Burbidge: Pour répondre à cette question, il faudrait présumer qu'il n'y a pas eu de création de ces vastes mises en commun provinciales de capitaux. En d'autres termes, il faudrait revenir 15 ans en arrière lorsque le problème n'existait pas. Ce n'est qu'au cours des quelques dernières années que ce phénomène est apparu.

Le sénateur Asselin: La Caisse de dépôt a été créée en 1965. Son objectif était d'investir dans des entreprises publiques.

M. Burbidge: Oui, et elle ne détenait pas d'actions du Canadien Pacifique, mais comme nous le disons ici, il s'agissait d'un investisseur relativement passif. Les actions qu'elle détenait ne variaient pas d'une année à l'autre. Mais, en mars 1982, elle a augmenté de 2 p. 100 les actions qu'elle détenait du Canadien Pacifique, au cours de ce mois seulement.

Le sénateur Deschatelets: Il m'a semblé que les cinq premières pages de votre mémoire traitent du principe général: que les investisseurs comme la Caisse de dépôt de Québec et le Heritage Fund de l'Alberta ne devraient pas investir plus de 10 p. 100 dans les entreprises comme la vôtre. Vous semblez dire, du moins jusqu'à la page six de votre mémoire, que toute entreprise de ce genre ne devrait pas être assujettie à ces vastes mises en commun provinciales de capitaux comme la Caisse de dépôt. Pourriez-vous préciser?

M. Burbidge: Je crois savoir ce que vous ne comprenez pas. Nous disons qu'il y a deux questions en jeu. La première concerne des sociétés provinciales de la Couronne, comme la Caisse de dépôt et le Heritage Fund de l'Alberta qui investissent dans des entreprises du secteur privé, dans un sens général. Voilà la première question.

Le sénateur Deschatelets: Juste un moment, s'il vous plaît. En disant cela, n'allez-vous pas au-delà de la portée du projet de loi S-31?

M. Burbidge: Je parle d'une question sous-jacente au projet de loi S-31, soit l'apparition d'un nouveau facteur économique au Canada d'une importance capitale pour nous tous, ainsi que pour le segment de l'économie du secteur privé. Nous disons tous et nous sommes tous d'accord (et je crois que M. Lalonde l'a dit dans sa déclaration sur l'économie) que le secteur privé est le moteur de la croissance économique. Donc, nous avons cet immense secteur privé qui appartient aux investisseurs et qui agit selon son gré. Ce qui se produit—et voilà un fait nouveau, c'est qu'au cours des dernières années, ces organismes provinciaux, qui contrôlent d'énormes sommes—et je veux souligner ici qu'il s'agit de sommes colossales, achètent des actions des entreprises du secteur privé sur le marché et, par ce fait, les transforment en sociétés quasi-publiques. Je dis que c'est l'élément fondamental d'une question très importante,

[Text]

Bill S-31. Included in those private sector companies are transportation companies like Canadian Pacific, operating in the transportation sector of the economy, and other private sector companies. So when these provincial agencies buy into these companies you have another element of very great significance because you then have the provinces going economically far beyond where they could legislatively. The Province of Alberta cannot pass a bill in its legislature to expropriate, for instance, 10 per cent of the shares of Canadian Pacific, but it can go out in the market and buy them. That is the new element and that is what is so very important that we all understand.

Senator Frith: If I may just ask a supplementary question on that point, is that the point that you are making? The essence of what you just said can be found in the paragraph at the bottom of page 4?

Mr. Burbidge: Yes, that is where it moves from the broad issue into the Bill S-31 issue.

Senator Deschatelets: My second question refers to page 6 of your brief. As I understand it, Canadian Pacific over the years has come to a situation where it has, more or less, a national commitment with regard to its services in various parts of the country. Suppose that because of this national obligation and that Canadian Pacific should be protected from such investment and given that there are probably 1,500 companies in this country in the transportation sector, do you realize that there are probably only five companies of the stature of Canadian Pacific and considering the scope of Bill S-31, are you not asking that, for example, the Caisse de dépôt be prohibited from investing in these other 1,500 Canadian companies in the transportation sector where there is no national obligation at all?

Mr. Burbidge: To start with, Canadian Pacific does not have a distinct national obligation as opposed to any other company.

Senator Deschatelets: Or Canadian National, for instance.

Mr. Burbidge: Or CN or XYZ Express and Transport Company.

Senator Deschatelets: May I point out that yesterday at a press conference the Prime Minister indicated that he does not want such investment in huge companies such as yours.

The name was mentioned, as was Alcan. Because of these huge investments, a prejudice might be caused in some parts of the province. In this connection, the name of your company and that of Alcan was mentioned.

Let us accept that. What about the other 1,500 companies in this country which are interested in transportation?

Mr. Burbidge: I was about to get to that. To begin with, though, there is no difference between Canadian Pacific and any other company, other than in terms of size. You cannot run a railway in Canada without being big. There is no difference between the obligations of Canadian Pacific and

[Traduction]

que vous devriez examiner au cours de votre étude du projet de loi S-31. Il y a dans le secteur privé les sociétés comme le Canadien pacifique, qui font partie du secteur de l'économie s'occupant du transport ainsi que des sociétés privées. Donc, lorsque ces organismes provinciaux achètent des actions de ces entreprises, il s'agit d'un autre élément d'une très grande importance, parce qu'alors les provinces vont beaucoup plus loin sur le plan économique et elles peuvent dépasser leurs pouvoirs législatifs. Ainsi, la province de l'Alberta ne peut pas adopter une loi pour exproprier, par exemple, 10 p. 100 des actions du Canadien pacifique, mais elle peut les acheter sur le marché. Voilà le nouvel élément, c'est pourquoi il est si important que nous le saisissons tous.

Le sénateur Frith: Si vous me permettez de poser une question supplémentaire à ce sujet. Est-ce là le point essentiel que vous voulez faire ressortir? Est-ce que vous avez voulu dire dans le paragraphe au bas de la page 4 de votre mémoire?

M. Burbidge: Oui, c'est l'une des questions qui rejoint l'objet du projet de loi S-31.

Le sénateur Deschatelets: Ma deuxième question concerne la page 6 de votre mémoire. Si je comprends bien, au cours des années, le Canadien Pacifique s'est plus ou moins engagé à fournir des services à diverses parties du pays. Supposons qu'en raison de cette obligation à l'échelle nationale que le Canadien pacifique soit protégé contre des investissements de ce genre, et, compte tenu qu'il y a probablement 1500 entreprises dans le secteur des transports dans notre pays, vous rendez-vous compte qu'il n'y a probablement que cinq entreprises de la taille du Canadien pacifique et, étant donné la portée du projet de loi S-31, ne vous êtes-vous pas demandé, par exemple, si l'on ne devrait pas interdire à la Caisse de dépôt d'investir dans ces 1500 entreprises canadiennes du secteur des transports qui n'ont aucun engagement à l'échelle nationale?

M. Burbidge: Disons d'abord, que le Canadien Pacifique n'a pas d'obligation à l'échelle nationale distincte par rapport à toute autre entreprise.

Le sénateur Deschatelets: Ou le Canadien national, par exemple.

M. Burbidge: Ou le CN ou des sociétés de transport XYZ.

Le sénateur Deschatelets: Puis-je souligner qu'hier, au cours d'une conférence de presse, le premier ministre a dit qu'il ne veut pas de tels investissements dans des grandes sociétés comme la vôtre.

... son nom a été mentionné, tout comme celui d'Alcan. Des investissements si énormes pourraient nuire à l'activité économique de certaines parties de la province. A cet égard, le nom de votre compagnie et celui d'Alcan ont été mentionnés.

Admettons cela. Mais qu'avez-vous à dire des 1,500 autres compagnies du pays qui sont dans le domaine du transport?

M. Burbidge: J'y arrivais. Disons d'abord qu'il n'y a aucune différence entre le Canadien Pacifique et n'importe quelle autre compagnie, sauf la taille. Au Canada, il est impossible d'exploiter un chemin de fer si on n'est pas une grosse compagnie. Mais il n'y a aucune différence entre les obligations du

[Text]

those of any other company involved in interprovincial or international transport. The whole point is that that kind of transport is under federal jurisdiction. It is most important that it be under federal jurisdiction—under a single jurisdiction—so as to be available to all Canadians in all parts of Canada on an equal basis.

That having been said, the fact that there are 1,500 other companies is really irrelevant. A lot of those companies will be trucking companies, for example.

Senator Deschatelets: Or pipelines.

Mr. Burbidge: Pipelines or whatever, yes, but they are all operating in a sector of the economy that is providing transportation by different modes to Canadians. That is under federal jurisdiction. If I understood correctly what the Prime Minister was saying, that is a federal responsibility and it is important to the proper operation of the Canadian economy that the federal government look after it.

Senator Deschatelets: I have another question and it will be my last one. It is my understanding that the Caisse de dépôt already has invested in your company to the extent that it has 9.9 per cent of the voting shares.

Mr. Burbidge: Yes.

Senator Deschatelets: Let us suppose that they are owners of 20 per cent of the voting shares. Could you explain to me how this affects the jurisdiction of the federal government?

Mr. Burbidge: What happens, senator, is this; to begin with, using Canadian Pacific as an example, we have to deal with the broader issue of the eroding of Canadian Pacific as a privately-owned company. It would become a quasi-public company, with 20 per cent, or thereabouts, of the voting shares. The fact that Mr. Campeau wanted to have representation on the board of Canadian Pacific is proof positive that a new element—namely, the provincial government—is being introduced into the operation of Canadian Pacific. We must consider all of the effects that flow from that. What was a privately-owned company is then converted into a quasi-public company. In terms of Bill S-31, dealing with a company which is providing transportation on a federal basis, that company then starts to become subject to provincial concerns in transportation. All of the things flowing from that begin to work and must be contended with. It is most important that we understand this point.

Senator Deschatelets: How many directors do you have on your board?

Mr. Burbidge: There are 23 directors on the board.

Senator Deschatelets: Would you explain to me why you were so concerned when the Caisse de dépôt requested a seat on your board?

Mr. Burbidge: I have tried to do that in my previous answers, senator. I am concerned because the Caisse de dépôt is an agency of the Quebec government. I would be equally concerned if the same proposition had been made to me by a

[Traduction]

Canadien Pacifique et celles de toute autre compagnie dans le domaine du transport interprovincial ou international. La difficulté, c'est que ce genre de transport relève de la compétence fédérale. Et il est très important qu'il en soit ainsi—une seule compétence—si on veut que le transport soit accessible sur une base d'égalité à tous les Canadiens.

Ceci étant dit, le fait qu'il existe 1,500 autres compagnies n'a aucun rapport avec le problème. En effet, ce chiffre comprend, par exemple, un grand nombre de compagnies de camionnage.

Le sénateur Deschatelets: Ou de pipe-lines.

M. Burbidge: Pipe-lines ou ce que vous voulez, oui, mais toutes ces compagnies existent dans un secteur de l'économie qui fournit du transport sous différentes formes aux Canadiens. Cela relève de la compétence fédérale. Si j'ai bien compris ce que le premier ministre disait, il s'agit là d'une responsabilité fédérale et il est important, pour l'économie canadienne, que le gouvernement fédéral surveille ce secteur.

Le sénateur Deschatelets: J'ai une autre question qui sera ma dernière. Si je comprends bien, la Caisse de dépôt a déjà investi dans votre compagnie à tel point qu'elle détient maintenant 9,9 p. 100 des actions à droit de vote.

M. Burbidge: Oui.

Le sénateur Deschatelets: Imaginons que la Caisse de dépôt détienne 20 pour cent de vos actions à droit de vote. Pouvez-vous m'expliquer de quelle façon cela se répercute sur la compétence du gouvernement fédéral?

M. Burbidge: Eh bien, voici, monsieur le sénateur: d'abord, pour parler du Canadien Pacifique, cette question s'inscrit dans le contexte plus vaste de l'érosion notre compagnie en tant que société privée. Nous sommes presque devenus une société d'État avec 20 pour cent ou à peu près des actions à droit de vote. Le fait que M. Campeau voulait obtenir des représentants au conseil d'administration du Canadien Pacifique prouve hors de tout doute qu'un nouvel élément, c'est-à-dire le gouvernement provincial, est en train de s'introduire dans les rouages de fonctionnement du Canadien Pacifique. Nous devons examiner toutes les conséquences de cette situation. Il s'agit d'une société privée qui est en quelque sorte transformée en société quasi-publique. Si ce n'était du bill S-31 qui réglementerait une société de transport à charte fédérale, cette même société commencerait à dépendre des préoccupations provinciales en matière de transport. Il en résulterait d'importantes conséquences indésirables, et il est des plus importants que nous comprenions ce point.

Le sénateur Deschatelets: Il y a combien de membres dans votre conseil d'administration?

M. Burbidge: Vingt-trois.

Le sénateur Deschatelets: Alors expliquez-moi pourquoi cela vous a tellement inquiétés que la Caisse de dépôt demande d'obtenir un siège à votre conseil d'administration?

M. Burbidge: C'est ce que j'ai essayé de vous expliquer dans mes réponses antérieures, monsieur le sénateur. Je m'inquiète parce que la Caisse de dépôt est un organisme du gouvernement du Québec. Je m'inquièterais autant si la même proposi-

[Text]

company in Alberta or Saskatchewan which had acquired shares in Canadian Pacific. The proposition which places government in the private sector is a contradiction.

Senator Deschatelets: It is a contradiction?

Mr. Burbidge: It is a contradiction, yes. We do have public-sector companies; we all understand that.

Senator Deschatelets: Your opinion, I suppose, applies both federally and provincially, does it? Let us take, for example, Canadair.

Mr. Burbidge: I do not think we can draw a parallel, senator. The point that I am trying to make is this; this country operates with a public sector—including such companies as Air Canada and Canadian National—and a private sector. The private sector is very big and very important. What is happening here is that the private sector is being converted, by market purchases, into the public sector. In this converting process there is no discussion; there is no debate in any legislature; it is done on the basis of a phone call to a stockbroker. The result is that Canadian Pacific or some other privately-owned company starts to become a public company. That is bad, and it is a new thing in this country because it has only developed over the last 10 or 15 years.

Senator Hicks: With respect to your remarks concerning the undesirability of a provincial government agency having representation on your board in proportion to its shareholding, would that apply to a private investor? You do have one stockholder, I believe, who has considerably more than 10 per cent of the shares of CP?

Mr. Burbidge: Yes.

Senator Hicks: Do you object to his naming three directors to your board?

Mr. Burbidge: Let me answer it this way, senator. We believe that the shares of Canadian Pacific should be widely held. That has always been our belief. We made the agreement with Paul Desmarais that you are referring to, in which agreement his holding is limited to 15 per cent. Under that agreement, he went on our board and on our executive committee last May, and he is entitled to a second nominee to go on our board at the annual meeting next May. That was an accommodation. He wanted to have a significant, not a controlling, interest. We wanted to continue to have the shares of Canadian Pacific widely held. Therefore, we worked that out.

While I am speaking on this point, I will say that there is a lot of misunderstanding about that agreement. It has been said that, when somebody gets more than 10 per cent, his agreement ends. It does not end. If somebody get more than 10 per cent, he is entitled to maintain a margin of 5 per cent over the person who has moved over 10, but the agreement continues. If

[Traduction]

tion m'avait été formulée par une société de l'Alberta ou de la Saskatchewan qui aurait acheté des actions du Canadien Pacifique. Mettre l'État dans le secteur privé est une contradiction.

Le sénateur Deschatelets: Est-ce réellement une contradiction?

M. Burbidge: Oui, c'est une contradiction. Évidemment, nous avons des sociétés publiques; nous comprenons tous cela.

Le sénateur Deschatelets: Je présume que votre opinion s'applique tant à l'échelon fédéral que provincial, n'est-ce pas? Prenon l'exemple de Canadair.

M. Burbidge: Je ne crois pas que nous puissions établir un parallèle, monsieur le sénateur. Ce que j'essaie de vous dire est ceci: notre pays a un secteur public—qui comprend des sociétés comme Air Canada et le Canadien national—et un secteur privé. Celui-ci est imposant et très important. Mais il se passe que le secteur privé est transformé, par des achats d'actions sur le marché, en secteur public. Au cours de ce processus de conversion, pas de discussion, pas de débat dans aucune législature; la transformation se fait à la faveur d'un appel téléphonique à un courtier. Il en résulte que le Canadien pacifique, ou une autre société privée, commence à devenir une société publique. Cela est néfaste, et c'est une nouvelle chose dans notre pays parce que cela remonte seulement à il y a dix ou quinze ans.

Le sénateur Hicks: J'ai une question supplémentaire, si vous permettez. Pour faire suite à vos remarques concernant la représentation d'un organisme provincial à votre conseil d'administration en proportion du nombre d'actions qu'il détient, le caractère non souhaitable de cette situation s'applique-t-il à un investisseur privé? Vous avez bien un actionnaire, il me semble, qui possède beaucoup plus que 10 p. 100 des actions du CP?

M. Burbidge: C'est vrai.

Le sénateur Hicks: Vous opposez-vous à ce qu'il nomme trois membres à votre conseil d'administration?

M. Burbidge: Je vous répondrai de la façon suivante, monsieur le sénateur. Nous croyons, et nous avons toujours cru, que les actions du Canadien pacifique devraient appartenir au plus grand nombre possible. Nous avons passé un accord avec M. Paul Desmarais, à qui vous faites allusion, accord qui limite sa participation à 15 p. 100. Dans le cadre de cet accord, il est entré à notre conseil d'administration et à notre bureau de direction en mai er, et il a droit à un collègue à notre conseil pour la prochaine assemblée générale qui se tiendra au mois de mai. C'était un arrangement. Il voulait avoir un intérêt important mais pas nécessairement contrôler. Il voulait que les actions du Canadien pacifique continuent d'appartenir au plus grand nombre. C'est ce à quoi nous nous en sommes tenus.

Vu que je parle de cette question, je vous signale qu'il y a un immense malentendu au sujet de cet accord. On a prétendu que si quelqu'un acquiert plus de 10 p. 100 des actions, cet accord ne tient plus. Cela est faux. Si quelqu'un acquiert plus de 10 p. 100 des actions, M. Desmarais a le droit de maintenir une marge de 5 p. 100 de plus que lui, mais l'accord auquel

[Text]

that person who has moved over 10 goes down under 10, he is obliged to reduce his percentage back to a maximum of 15. There have been an awful lot of dumb things said about that agreement and the effect of it.

Senator Hicks: It cannot be an enforceable agreement anyway, can it? It is only an agreement between management and that individual; it has no legislative background or authority.

Mr. Burbidge: It does not have any legislative background, no. It is an agreement which was made between people approaching each other in good faith.

Senator Hicks: It is not in the by-laws of your company or anything like that?

Mr. Burbidge: It is a public document.

Senator Frith: Therefore, it is enforceable in the courts.

Senator Tremblay: Mr. Burbidge, if I understood correctly the answer you gave to a question of Senator Asselin, in March you wrote to the Prime Minister to express your concerns to him?

Mr. Burbidge: Yes, I did.

Senator Tremblay: Is there any objection to having that letter tabled in this committee?

Mr. Burbidge: I think you would have to ask the Prime Minister that question, senator.

Senator Tremblay: Madam Chairman, I will put the question: Could the committee ask the Prime Minister whether there is any objection to tabling that letter?

The Chairman: I can certainly ask the Prime Minister, Senator Tremblay.

Senator Flynn: You do not seem to be sure of the answer.

The Chairman: No.

Senator Tremblay: It is interesting that a letter expressing those concerns was sent to the Prime Minister.

Mr. Burbidge, I would like to explore a little more fully the kind of support you are giving to Bill S-31. I refer to the first paragraph on page 6 of your brief. There you say:

Canadian Pacific fully supports the principle of Bill S-31.

You go on to say:

Indeed, Canadian Pacific supports the proposition that there should be a form of restrictive legislation designed to protect all publicly-traded federal companies from provincial government control or influence resulting from share ownership.

If you are agreeable, we might discuss the two concepts of control and influence in order to try to define what you mean by them. In discussing control, if I understood correctly what

[Traduction]

nous faisons allusion tient toujours. Si la personne qui a acheté plus de 10 p. 100 des actions se retrouve avec moins de 10 p. 100 du total des actions, M. Desmarais doit réduire son pourcentage en bas de 15 p. 100. Bien des stupidités ont été dites à propos de cet accord et de ses conséquences.

Le sénateur Hicks: De toute façon, cet accord ne peut être exécutoire, n'est-ce pas? Il ne concerne que la direction de l'entreprise et l'actionnaire en question; il ne repose sur aucune autorité ou aucun fondement législatifs.

M. Burbidge: En effet, il ne repose sur aucun fondement législatif. Il s'agit d'un accord conclu de bonne foi entre des personnes.

Le sénateur Hicks: Il ne figure pas dans les règlements de votre compagnie ou quelque chose comme ça?

M. Burbidge: C'est un document public.

Le sénateur Frith: Par conséquent, il peut être appliqué par les tribunaux.

Le sénateur Tremblay: M. Burbidge, si j'ai bien compris la réponse que vous avez donnée à la question du sénateur Asselin, vous avez écrit au premier ministre, en mars, pour lui exprimer vos préoccupations?

M. Burbidge: Exact.

Le sénateur Tremblay: Vous objectez-vous à ce que cette lettre soit déposée devant le comité?

M. Burbidge: Il faudrait que vous posiez cette question au premier ministre, monsieur le sénateur.

Le sénateur Tremblay: Madame le président, je pose la question: le comité pourrait-il demander au premier ministre s'il s'oppose au dépôt de cette lettre?

Le président: Je peux certainement le demander au premier ministre, sénateur Tremblay.

Le sénateur Flynn: Vous ne semblez pas certain de la réponse.

Le président: Non.

Le sénateur Tremblay: Intéressant de savoir qu'une lettre faisant état de ces préoccupations a été expédiée au premier ministre.

M. Burbidge, j'aimerais explorer de façon un peu plus approfondie le genre de soutien que vous offrez au projet de loi S-31. Je me reporte au premier paragraphe de la page 7 de votre mémoire, et je cite:

Le Canadien Pacifique appuie entièrement le principe du projet de loi S-31.

Vous poursuivez ainsi:

En effet, le Canadien Pacifique appuie la proposition préconisant une forme de loi restrictive visant à assurer à toutes les compagnies publiques constituées en vertu de la loi fédérale une protection contre le contrôle ou l'influence que pourrait procurer la détention d'actions à un gouvernement provincial.

Si vous le voulez, nous pourrions discuter des deux notions de contrôle et d'influence afin d'essayer de définir ce que vous entendez par ces deux mots. Pour ce qui est du contrôle, si j'ai

[Text]

you stated previously, a 10 per cent limitation of the exercising of voting rights would be a reasonable limit so as to avoid control, is that correct?

Mr. Burbidge: Yes.

Senator Tremblay: You imply there that the exercising of voting rights could be accepted as a principle up to that point, is that right?

Mr. Burbidge: You realize, senator, what we are going to get into, but go ahead, I am listening.

Senator Tremblay: I am just asking a question about the rights to vote that attach to ownership.

Mr. Burbidge: Yes.

Senator Tremblay: If I correctly understood Bill S-31, after November 3, any acquisition of shares by the Caisse de dépôt, for example, in the companies covered by Bill S-31, would involve no right to vote at all?

Mr. Burbidge: That is correct.

Senator Tremblay: In that respect I would like to reconcile what you have already admitted, that the right to vote up to 10 per cent of the shares is acceptable to you, so you do not go as far as Bill S-31.

Mr. Burbidge: What they did was to grandfather the situation. For instance, the Alberta Heritage Fund, if it were to buy, can go up to 10 per cent but it cannot vote those shares, so it is in a worse position than the Caisse. The caisse has been grandfathered in the case of its holding in CP Limited to its 9.9 per cent, and it can vote those, but the Alberta Heritage Fund that can build to 10 per cent cannot vote the shares.

Senator Tremblay: I understand the difference between the Alberta Heritage Fund and the Caisse de dépôt. I also understand that the Caisse de dépôt will keep its voting rights at the present level.

Mr. Burbidge: That is right.

Senator Tremblay: I am concerned to understand your general philosophy for the future. Do you agree with Bill S-31 that there should not be the right to vote the shares?

Mr. Burbidge: Most certainly. My general philosophy is what I expressed earlier, that if there is to be investment by these provincial funds in publicly traded private sector companies, they should not vote, period.

Senator Tremblay: So it is more than a restriction; it is suppression of the right.

Mr. Burbidge: «Suppression» sounds like a pretty tough word. It gets to the fundamental philosophy of what we want to do in this country, and I think we should all be very concerned that we have a vital, live and well-functioning private sector. You cannot have that if in fact shares of those companies are controlled and owned by provincial governments; it is a contradiction. The bill is an accommodation of pre-existing facts.

[Traduction]

bien compris ce que vous avez déclaré antérieurement, une limite de 10 p. 100 du droit de vote serait une limite raisonnable pour éviter le contrôle, est-ce exact?

M. Burbidge: Oui. C'est cela.

Le sénateur Tremblay: Cela veut donc dire qu'une participation avec droit de vote est acceptable en principe jusqu'à ce point, n'est-ce pas?

M. Burbidge: Vous vous rendez compte, monsieur le sénateur, de ce que vous êtes en train de dire. Mais poursuivez, je vous écoute.

Le sénateur Tremblay: Je ne fais que vous poser une question sur le droit de vote rattaché à la propriété d'actions.

M. Burbidge: D'accord.

Le sénateur Tremblay: Si j'ai bien compris le projet de loi S-31, après le 3 novembre, toute acquisition d'actions par la Caisse de dépôt, par exemple, dans les sociétés visées par le bill S-31, ne serait accompagnée d'aucun droit de vote?

M. Burbidge: C'est exact.

Le sénateur Tremblay: Par conséquent, pour compléter ce que vous avez déjà admis, le droit de vote jusqu'à un maximum de 10 p. 100 des actions est acceptable à vos yeux; donc vous n'allez pas aussi loin que le projet de loi S-31.

M. Burbidge: Ils ont maintenu les droits acquis. Par exemple, le Heritage Fund de l'Alberta pourrait acheter jusqu'à 10 p. 100 des actions, mais celles-ci seraient sans droit de vote, donc elle est en position moins avantageuse que la Caisse de dépôt. Celle-ci s'est vu reconnaître des droits acquis dans le cas de sa participation au Canadien Pacifique, jusqu'à 9,9 p. 100, et elle peut voter en proportion de sa participation, mais le Heritage Fund de l'Alberta, qui pourrait acheter jusqu'à 10 p. 100 des actions, ne pourrait avoir de droit de vote.

Le sénateur Tremblay: Je comprends la différence entre le Heritage Fund de l'Alberta et la Caisse de dépôt. Je comprends également que la Caisse de dépôt conservera le nombre de votes qu'elle détient présentement.

M. Burbidge: C'est exact.

Le sénateur Tremblay: J'aimerais connaître ce que vous envisagez de façon générale pour l'avenir. Êtes-vous d'accord avec le fait que le bill S-31 interdit d'obtenir un droit de vote avec l'achat d'actions?

M. Burbidge: Absolument. Ma philosophie générale est celle que j'ai déjà exprimée, c'est-à-dire que si les provinces investissent dans des sociétés commerciales du secteur privé, elles ne doivent pas avoir de droit de vote, un point c'est tout.

Le sénateur Tremblay: Donc, c'est plus qu'une restriction; c'est la suppression d'un droit.

M. Burbidge: Le mot «suppression» est un peu fort. Il faut savoir ce que nous voulons réellement au Canada et j'estime que nous devrions tous nous préoccuper au plus haut point d'avoir un secteur privé vivant et en bonne santé, ce qui est essentiel. Nous n'atteindrons pas cet objectif si les actions de ces sociétés du secteur privé sont contrôlées par les gouvernements provinciaux et appartiennent à ceux-ci: c'est une contra-

[Text]

Senator Tremblay: So we have to give a strong meaning to the word "influence." Suppression of the voting rights is the way to prevent any influence, as you say.

Mr. Burbidge: That is right.

Senator Tremblay: Your principle is that a body such as the Caisse de dépôt, or any similar body, should not have any influence at all.

Mr. Burbidge: That is right. It should not have any voting influence in a privately-owned company.

Senator Tremblay: Of course, I understand that you have discussed the whole problem in terms of the transportation sector, because supposedly you are an enterprise that is concerned mostly with transportation. In that context, can you tell me the proportion of the activities or participation in the economy of Canadian Pacific Limited that is in transportation? Is that not the main sector of activity for your company, or are there others?

Mr. Burbidge: If you look at it on a consolidated basis, about half the employees are in transportation and about half the employees are in non-transportation. If you look at it on the basis of earnings, this year will not be very good. As a matter of fact, this year will have a much higher percentage of earnings from transportation than from non-transportation, as against the pattern of the past, which would have been about 35 per cent from transportation and 65 per cent from resource and manufacturing. I guess I had better not make predictions about our earnings this year, but they will be higher in transportation this year.

Senator Tremblay: As you know, Bill S-31 will, through transportation, cover a very broad field of economic activities, as things are defined by the bill. In that respect, I should like to ask you about something the Prime Minister said yesterday at a press conference. I shall be corrected if I am wrong, but he said that the intent of the bill is in fact to prevent provinces from exercising extraterritorial jurisdiction, and he mentioned CPR and Alcan. After further comments, he said that it is a matter of extending that principle to the whole economy, meaning, what is in fact accomplished by Bill S-31, that not only transportation but the whole economy should follow that principle, that provinces should not be active outside their boundaries. Do you agree with that? Is that your own philosophy?

Mr. Burbidge: Quite frankly, I am not sure I understand. I understand the concept of the extraterritorial comment in respect of the provinces in the area of transportation, because the provinces have no legislative authority in interprovincial transportation. I think that is what he was saying.

Senator Flynn: He is not always easy to interpret.

Senator Tremblay: I am not sure about that. If I understand what you have just said correctly, you are limiting your

[Traduction]

diction. Mais le projet de loi reconnaît certains faits qui existaient déjà.

Le sénateur Tremblay: Alors nous devons donner un sens fort au terme «influence». La suppression du droit de vote de façon à prévenir toute influence, comme vous dites.

M. Burbidge: C'est exact.

Le sénateur Tremblay: Votre principe est qu'un organisme comme la Caisse de dépôt, ou tout autre organisme semblable, ne devrait exercer aucune influence.

M. Burbidge: Voilà. Il ne devrait avoir aucune influence, par l'entremise de son droit de vote, sur une société du secteur privé.

Le sénateur Tremblay: Évidemment, je comprends que vous avez discuté ensemble du problème du point de vue du secteur du transport, parce que vous êtes en principe une entreprise qui s'intéresse surtout au transport. Dans ce contexte, pouvez-vous me dire quelle est la proportion des activités ou de la participation du Canadien Pacifique Limitée dans l'économie est consacrée aux transports? Ce domaine n'est-il pas le principal secteur d'activité de votre société, ou y en a-t-il d'autres?

M. Burbidge: Si vous regardez l'ensemble, environ la moitié des employés travaillent dans le domaine du transport et l'autre moitié dans d'autres secteurs. Si vous examinez les revenus, cette année-ci ne sera pas très bonne. En fait, nous aurons cette année un pourcentage bien plus élevé de revenus provenant du transport que des autres secteurs, contrairement aux années antérieures, où nous gagnions environ 35 p. 100 de nos revenus du transport et 65 p. 100 des ressources naturelles et de la transformation. Je crois que je ferais mieux de ne pas faire de prévision sur nos revenus pour cette année-ci, mais ils seront plus élevés dans le secteur du transport.

Le sénateur Tremblay: Comme vous le savez, le projet de loi S-31, tel que rédigé, couvre par l'entremise du transport un très large secteur des activités économiques. A cet égard, j'aimerais vous poser une question au sujet d'une déclaration qu'a faite hier le premier ministre à une conférence de presse. Détrompez-moi si je me trompe, mais il a déclaré que l'esprit du projet de loi visait en fait à empêcher les provinces d'exercer une compétence extraterritoriale, et il a parlé du Canadien Pacifique et de l'Alcan. Il a ajouté qu'il s'agissait d'étendre ce principe à l'ensemble de l'économie, à savoir que non seulement le transport mais l'ensemble de l'économie devraient suivre ce principe, à savoir que les provinces ne devraient pas être actives à l'extérieur de leurs frontières, ce qui est réalisé par le projet de loi S-31. Êtes-vous d'accord avec cela? Adhèrez-vous à cette doctrine?

M. Burbidge: Très franchement, je ne suis pas sûr de bien comprendre. Je comprends la notion des activités extraterritoriales en ce qui concerne les provinces dans le domaine du transport, parce que les provinces n'ont aucun pouvoir législatif en matière de transport interprovincial. Je crois que c'est ce qu'il disait.

Le sénateur Flynn: Il n'est pas toujours facile à interpréter.

Le sénateur Tremblay: Je n'en suis pas si certain. Si je comprends bien ce que vous venez juste de dire, vous limitez

[Text]

general principle to the field of transportation; you would not apply that to any field.

Mr. Burbidge: I am not sure that is quite right. I am not quite sure what it is you are saying. My own view is that this new element of provincial funds investing in the private sector is one of general application. I do not like the idea of private sector companies being converted into quasi-public companies by equity purchases in the market. That is what I call the first issue.

Senator Tremblay: I understood that.

Mr. Burbidge: That is a broad philosophical viewpoint. The second is the application of that to privately-owned companies operating in the transportation sector. There you have a very clear principle, that interprovincial transportation is exclusively under the federal jurisdiction, and provinces cannot get into it legislatively. But by market operations they are getting into it economically, and that is the problem.

Senator Tremblay: So if there were a way to apply the principle you have just expressed to transportation alone, you would be satisfied. To say it another way: The economic sector where the federal authority has any exclusive jurisdiction.

Senator Frith: This is important to the witness, but I do not understand that question.

Senator Tremblay: Do not prompt the witness about what he has in mind. Would you, Mr. Burbidge, be satisfied with some way to limit the application of Bill S-31 to the field of exclusive federal-provincial competence, namely to the field of interprovincial and international transportation?

Mr. Burbidge: I do not know whether you are getting into a definition of that in the bill. I am sure that there are all sorts of competent people who can do those definitions.

Senator Tremblay: But your concern is about transportation. I understand that. Thank you very much.

Mr. Burbidge: I do not want to be narrowed to that. My concern is broader than that, and I am trying to say that in my brief. Bill S-31 addresses transportation.

The Chairman: Perhaps we will come back to that if necessary.

Senator Molgat: At the bottom of page 5 and the top of page 6 you outline the risks—the things that go beyond regulation, and you say that control is not sufficient from the federal government's standpoint. Coming from a province such as Manitoba, I am conscious of the risks of a large and wealthy province controlling our transportation elements. On the other hand, who actually now controls the CPR?

Mr. Burbidge: That is a very good question, and it is an awfully hard one to answer. Certainly you start with the text book answer, namely, the board of directors and the management of the company. But I think that all companies in the public sphere are, in the long term—if you want a philosoph-

[Traduction]

votre principe général au domaine du transport; il ne s'appliquerait à aucun autre domaine.

M. Burbidge: Je ne suis pas certain que cela soit exact. Je ne suis pas sûr que c'est ce que vous dites. Ma perception est que cette nouvelle question de fonds provinciaux investis dans le secteur privé en est une d'application générale. Je n'aime pas l'idée de voir les sociétés du secteur privé se faire transformer en sociétés quasi-publiques par l'achat d'actions sur le marché. Voilà ce que je considère comme la première question à débattre.

Le sénateur Tremblay: C'est ce que je pensais aussi.

M. Burbidge: Il s'agit d'un vaste point de vue philosophique. La deuxième question concerne son application aux sociétés du secteur privé qui exercent leurs activités dans le domaine du transport. Vous avez un principe très clair, à savoir que le transport interprovincial relève exclusivement de la compétence fédérale, et les provinces ne peuvent s'y introduire par voie législative. Mais elles peuvent le faire en achetant des actions, et c'est là la difficulté.

Le sénateur Tremblay: Par conséquent, s'il y avait une façon d'appliquer au transport seulement le principe que vous venez tout juste d'exprimer, vous seriez satisfait. En d'autres termes: le secteur économique où le pouvoir fédéral dispose de la compétence exclusive.

Le sénateur Frith: Cela est important pour le témoin, mais je ne comprends pas cette question.

Le sénateur Tremblay: Ne faites-pas dire au témoin ce qu'il ne veut pas dire. M. Burbidge, seriez-vous d'accord pour limiter jusqu'à un certain point l'application du projet de loi S-31 au domaine de la compétence fédérale-provinciale exclusivement, nommément au domaine du transport interprovincial et international?

M. Burbidge: Je ne sais pas si le projet de loi définit cette notion. Il existe cependant toutes sortes de personnes compétentes qui pourraient le faire.

Le sénateur Tremblay: Mais vous vous préoccupez avant tout du transport. Je vous comprends et je vous en remercie.

M. Burbidge: Je ne voudrais pas que mon intervention se limite à cela. Mes préoccupations sont plus vastes, et c'est ce que j'ai voulu dire dans mon mémoire. Le projet de loi S-31 traite des transports.

Le président: Nous y reviendrons si cela est nécessaire.

Le sénateur Molgat: Au bas de la page 5 et en haut de la page 6, vous insistez sur le risque de dépassement de la réglementation, et vous dites que du point de vue du gouvernement fédéral, il n'y a pas suffisamment de contrôle. Je viens du Manitoba, et je suis conscient du danger qu'une province riche puisse s'emparer de nos transports. Par contre, qui contrôle véritablement CPR à l'heure actuelle?

M. Burbidge: Voilà une excellente question, et il est bien difficile d'y répondre. On peut certainement commencer par consulter les statuts de la compagnie, qui nous indiqueront de qui se composent le conseil d'administration et la direction de la société. Mais il me semble que toutes les sociétés du secteur

[Text]

ical answer—controlled by public concepts and public appreciation of how they live and what they do. If you are talking about individual decisions, about investment and that sort of thing, that is all done by the management with the overview of the board.

Senator Molgat: Is it not the management that really controls the CPR?

Mr. Burbidge: Within limits; but management has to live within the policy guidelines of the board.

Senator Molgat: Who determines who goes on the board, because at the bottom of page 6 you say that Mr. Campeau came to see you, that he represented a block of shares and he wanted to go on the board, and that you, as president, said he could not go on the board.

Mr. Burbidge: That decision was concurred in totally by the board. We have a nominating committee of the board and when there are vacancies there are suggestions made by the committee. It makes recommendations to the board and the board acts on them—or it says “Give us another nomination”.

Senator Molgat: But those nominations come by virtue of the proxies. The final decision as to who goes on the board is decided by the proxies, are they not?

Mr. Burbidge: The final election is at a shareholders' meeting.

Senator Molgat: At the shareholders' meeting, but controlled by the proxies.

Mr. Burbidge: Largely, yes.

Senator Molgat: So in effect management controls the whole thing.

Mr. Burbidge: That is what is said. Certainly someone has to run the company, and the management runs the company. The board of directors is there. We meet monthly; we live within certain guidelines. Management cannot do anything it likes. Everything is subject to the overview of the board.

Senator Molgat: But the board is elected by management, is it not?

Mr. Burbidge: No; it is elected by the shareholders.

Senator Molgat: But you can say “No” to someone who owns 9 per cent and who says he would like to be on the board. At the bottom of page 6 you say that you made that decision and the decision was sanctioned by the board. The board made that decision.

Mr. Burbidge: That's right. There would have to have been some sort of nomination—two Caisse nominees put forward to the shareholders' meeting; and that would be a recommendation to the board of directors. I said that we would not do that, and the board concurred in that.

Senator Hicks: But you could be overridden by the shareholders?

[Traduction]

et la direction de la société. Mais il me semble que toutes les sociétés du secteur public sont en définitive régies par des notions propres au secteur public en ce qui concerne leur existence et leurs activités. Quant aux décisions individuelles concernant par exemple l'investissement, elles sont toutes prises par la direction et soumises à un droit de contrôle du conseil d'administration.

Le sénateur Molgat: C'est donc la direction qui contrôle véritablement CPR.

M. Burbidge: Oui, sous certaines réserves; mais la direction doit appliquer les lignes directrices du conseil d'administration.

Le sénateur Molgat: Qui décide de la composition du conseil d'administration? Au bas de la page 6, vous dites que M. Campeau, qui représente un certain nombre d'actions, vous a fait part de son désir de faire partie du conseil et vous, en tant que président, lui avez répondu que ce n'était pas possible.

M. Burbidge: Cette décision a été entièrement approuvée par le conseil. Celui-ci comprend un comité de sélection et, lorsqu'un poste est vacant, on adresse des propositions à ce comité, qui formule des recommandations au conseil; c'est alors au conseil d'accepter ces recommandations, ou de demander qu'on lui présente d'autres candidats.

Le sénateur Molgat: Mais ces candidatures sont finalement soumises aux mandataires. Ce sont eux qui, en définitive, décident de la composition du conseil d'administration, n'est-ce pas?

M. Burbidge: Les candidats sont élus par l'assemblée des actionnaires.

Le sénateur Molgat: Mais cette assemblée est contrôlée par les mandataires.

M. Burbidge: Oui, en grande partie.

Le sénateur Molgat: Donc en réalité, c'est la direction qui contrôle toute l'affaire.

M. Burbidge: C'est ce que l'on dit. Il faut que quelqu'un dirige la société, et en l'occurrence, c'est la direction. Le conseil d'administration se réunit chaque mois; il applique certaines lignes directrices. La direction ne peut pas faire ce qu'elle veut. Toutes ses décisions sont soumises au contrôle du conseil.

Le sénateur Molgat: Le conseil est élu par la direction, n'est-ce pas?

M. Burbidge: Non; il est élu par les actionnaires.

Le sénateur Molgat: Mais vous pouvez dire «non» à quelqu'un qui détient 9 p. 100 des actions et qui déclare vouloir faire partie du conseil. Au bas de la page 6, vous dites que vous avez pris cette décision, qui a été approuvée par le conseil d'administration.

M. Burbidge: C'est exact. Il aurait fallu une candidature, par exemple, que deux représentants de la Caisse soient présentés à l'assemblée des actionnaires, et recommandés au conseil d'administration. J'ai dit que ce n'était pas possible, et le conseil m'a approuvé.

Le sénateur Hicks: Mais votre décision pourrait être renversée par les actionnaires.

[Text]

Mr. Burbidge: Certainly.

Senator Molgat: At the meeting, how many of the shares are voted by proxy, by management, and by individual vote?

Mr. Burbidge: I have forgotten the exact percentage. Something in the order of 45 per cent is represented by proxy.

Senator Molgat: And those are voted by management.

Mr. Burbidge: Yes.

Senator Asselin: How many directors do you have from Quebec?

Mr. Burbidge: Seven.

Senator Asselin: Out of 23?

Mr. Burbidge: Yes.

Senator Leblanc: I have point for clarification. Mr. Burbidge, you mentioned that you wrote to the Prime Minister in March. But you met with Mr. Campeau in April. So in March you already knew that the problem existed, if you wrote to the Prime Minister before you met with Mr. Campeau.

Mr. Burbidge: We knew that the Caisse had something in the order of 7 per cent our shares at the end of 1981. In early March—March 2, I believe—Mr. Campeau made a speech in which he said a number of things, including the point that in certain cases public sector interests overrode private sector interests. That was a significant comment. He also said that the Caisse was changing its policy from having a relatively small percentage—something in the order of 12 per cent—invested in equities, to something like 20 per cent, and that he was embarking on a significant purchasing program. Having watched what was happening at that stage, I wanted to express my concern that I thought that something should be done—and if something is going to be done in transportation, it has to be done by the federal government. So you have to express your concerns there, and that is what I did. In fact, in the month of March, the Caisse bought something like 2 per cent of our shares,—something like over one million shares, approximately 1.4 million shares. It increased its holding in Canadian Pacific in March, 1982 by 2 per cent.

Senator Leblanc: You mentioned the Power Corporation and Mr. Desmarais. Was that an agreement between the Caisse and Power Corporation or between CP and Power Corporation?

Mr. Burbidge: The Caisse had nothing to do with it. It was between Canadian Pacific and Power Corporation and Mr. Desmarais personally.

Senator Frith: I have two points. The first follows up this question of control and management. As I understand it, the term "control" in corporate affairs, and certainly in corporate law, refers essentially to shares. In other words, if you are talking about the control of the company, you are normally talking about the ability to vote the shares and whatever you can produce from that—which could be a number of things, the most significant of which is the election of a board of

[Traduction]

M. Burbidge: Certainement.

Le sénateur Molgat: Aux assemblées, combien y a-t-il de procurations qui sont confiées à la direction ou à un mandataire?

M. Burbidge: J'ai oublié les chiffres exats. Les votes par procuration représentent environ 45 p. 100 des voix.

Le sénateur Molgat: Ces procurations sont confiées à la direction.

M. Burbidge: Oui.

Le sénateur Asselin: Combien de représentants a le Québec au conseil d'administration?

M. Burbidge: Sept.

Le sénateur Asselin: Sur 23?

M. Burbidge: Oui.

Le sénateur Leblanc: Je voudrais vous demander une précision. Monsieur Burbidge, vous dites avoir écrit au premier ministre au mois de mars. Mais vous avez rencontré M. Campeau en avril. Dès le mois de mars, vous saviez donc que le problème se posait, puisque vous avez écrit au premier ministre avant de rencontrer M. Campeau.

M. Burbidge: Nous savions que la Caisse possédait près de 7 pour cent de nos actions dès la fin de 1981. Au début mars, le 2 mars, je crois, M. Campeau a fait une déclaration pour indiquer notamment que dans certains cas, les intérêts du secteur public devaient l'emporter sur les intérêts du secteur privé. C'est une remarque significative. Il a également déclaré que la Caisse allait changer de tactique et allait porter le pourcentage de ses placements en actions de 12 à 20 p. 100, en entreprenant à cette fin un important programme d'achat. Comme j'avais observé cette évolution, je m'en suis inquiété et j'ai pensé qu'il fallait faire quelque chose; si des mesures devaient être prises dans le secteur des transports, il fallait en confier l'initiative au gouvernement fédéral. C'est donc ce que j'ai fait, en faisant part de mes préoccupations au premier ministre. En fait, au mois de mars, la Caisse a acheté environ 2 p. 100 de nos actions, c'est-à-dire 1,4 millions d'actions. Au mois de mars 1982, Elle a donc augmenté de 2 p. 100 sa part sociale au Canadien Pacifique.

Le sénateur Leblanc: Vous parlez également de Power Corporation et de M. Desmarais. S'agit-il d'une entente entre la Caisse et Power Corporation ou entre le CP et Power Corporation?

M. Burbidge: Il n'est pas question ici de la Caisse. Il s'agit de contacts entre le Canadien Pacifique et Power Corporation, en la personne de M. Desmarais.

Le sénateur Frith: Je voudrais dire deux choses. Revenons tout d'abord au contrôle de la compagnie et à sa direction. Si je comprends bien, dans le domaine des affaires, surtout dans le droit des sociétés, le terme «contrôle» désigne essentiellement les actions. Autrement dit, quand on parle du contrôle d'une société, on parle normalement du vote des actionnaires et de ce qui peut en résulter, notamment dans l'élection du conseil d'administration. Ce conseil exerce un contrôle, en un sens,

[Text]

directors. The board of directors control it, in a sense, but that is using the word "control" in another sense. What the board of directors and management do is to manage the company. You have control of the company if you can control who is going to manage the company. Is that about right?

Mr. Burbidge: That's about right.

Senator Frith: Concerning my other point—I want to be sure that I fully understand this—in giving a previous answer, you stopped halfway in the basic structure of your intervention. I understood you to say that your support for the bill was because of the way this country works. It has a private sector and a public sector, and they each have their domain, and they should be more or less separated. You stopped there. If I understood your intervention correctly, you are saying that another way that this country works is that it has federal areas of responsibility and jurisdiction; and what you see is being done by Bill S-31 is a recognition of both of those principles, namely, the private and public sectors and the division of constitutional responsibility.

Mr. Burbidge: I think that is correct.

Senator Flynn: The witness mentioned his letter to the Prime Minister in spring. I believe, Mr. Burbidge, you were also worried about the possible control of Mr. Paul Desmarais. By agreement you met with him. Is it true that you asked the government to do something about the eventual control of Power Corporation last year?

Mr. Burbidge: No.

Senator Flynn: And you were told that the Government could not intervene in that case?

Mr. Burbidge: No. Before Mr. Desmarais appeared on the scene, when I was meeting with the Prime Minister, I expressed a concern that I had. It will be recalled that the takeover activity was then at its height. It was my concern that with regard to companies such as Canadian Pacific, the shares of which are widely held, the shares should continue to be widely held. My impression was that he was inclined to let the market system work, but that if there were some unusual situation, he would be prepared to think about it. That was before Mr. Desmarais spoke to me about wanting to acquire significant interest in Canadian Pacific.

Senator Flynn: But you are opposed not only to control by a provincial government interest but also private interests such as Power Corporation, are you not? Do you not feel that a large company such as yours should be widely held?

Mr. Burbidge: I think it is a better thing that Canadian Pacific, considering the kinds of interests it has and the activities that it is involved in, be available to be widely held.

Senator Flynn: I can understand that being the viewpoint of management. As you have said, your company is involved half in transportation and half in other interests. Suppose that it were involved 100 per cent in interests other than transporta-

[Traduction]

mais il ne s'agit pas du même contrôle. Le conseil d'administration a pour mission de gérer la société. Quelqu'un peut contrôler la société s'il peut décider qu'il va la diriger. Est-ce bien cela?

M. Burbidge: C'est à peu près cela.

Le sénateur Frith: Deuxièmement, je voudrais vous demander une précision au sujet d'une autre question. Dans une de vos réponses antérieures, vous vous êtes arrêté à mi-chemin dans votre exposé. J'ai cru comprendre dans vos propos que vous approuviez le bill à cause des institutions de notre pays. On y trouve un secteur privé et un secteur public, qui ont chacun leur domaine, et qui doivent rester plus ou moins distincts. Vous vous êtes arrêté là. Si je vous comprends bien, vous dites que notre pays a pour autre caractéristique d'avoir un secteur fédéral de responsabilité et de compétence, et un secteur provincial de responsabilité et de compétence; et le projet de loi S-31 aurait selon vous le mérite de consacrer ces deux principes à savoir la distinction entre les secteurs privé et public, et la division de la responsabilité constitutionnelle.

M. Burbidge: C'est bien cela.

Le sénateur Flynn: Le témoin a fait état de sa lettre au premier ministre, au printemps dernier. Il semble, monsieur Burbidge, que vous vous soyez également préoccupé d'une éventuelle prise de contrôle par M. Paul Desmarais. Vous l'avez rencontré. Est-il vrai que vous avez demandé au gouvernement d'intervenir pour éviter une éventuelle prise de contrôle par Power Corporation l'année dernière?

M. Burbidge: Non.

Le sénateur Flynn: Vous a-t-on dit que le gouvernement ne pouvait pas intervenir dans cette affaire?

M. Burbidge: Non. Avant l'intervention de M. Desmarais, lorsque j'ai rencontré le premier ministre, je lui ai fait part de mes préoccupations. Vous vous souvenez que les rachats de sociétés étaient très fréquents à cette époque. Je voulais que les sociétés comme le Canadien pacifique, qui est une société ouverte, restent des sociétés ouvertes. J'ai eu l'impression que le premier ministre préférerait laisser agir librement les forces du marché, mais qu'en cas de situation exceptionnelle, il était disposé à intervenir. Ceci s'est passé avant que M. Desmarais me fasse part de son intention de prendre une forte participation au Canadien Pacifique.

Le sénateur Flynn: Vous vous opposez non seulement à une prise de contrôle de la compagnie par les intérêts d'un gouvernement provincial, mais également par des intérêts privés comme ceux de Power Corporation. Vous pensez qu'une grande compagnie comme la vôtre doit être contrôlée par des intérêts diversifiés.

M. Burbidge: Il me semble préférable, compte tenu des intérêts et des activités du Canadien Pacifique, que la compagnie soit contrôlée par des intérêts diversifiés.

Le sénateur Flynn: C'est un point de vue naturel de la part de la direction. Comme vous l'avez dit, votre compagnie consacre la moitié de ses activités au transport. Supposons que toutes ses activités concernant un domaine autre que le

[Text]

tion. Do you realize that this bill would allow you to buy a small trucking company and prevent any intrusion by any provincial government investment agency?

Mr. Burbidge: I think that is probably correct. That is the way the bill is drafted.

Senator Flynn: In other words, the way this bill is drafted, the present government considers this area to be its exclusive jurisdiction, even if it is an insignificant holding held by a big company.

Mr. Burbidge: That is the way the bill is drafted.

Senator Flynn: I am not going to ask for your opinion because there is federal jurisdiction to regulate transportation, but regulating the ownership of shares in a company is something else.

Mr. Burbidge: That is the issue that we spoke about earlier.

Senator Flynn: It is correct to say that you are worried about the integrity of the private sector of the Canadian economy in general in this regard?

Mr. Burbidge: That is right.

Senator Flynn: I suppose you also worry just as much about the federal government when it intervenes in the private sector as you would about a provincial government?

Mr. Burbidge: Certainly the federal government has a very significant public sector interest in CN, Air Canada, Petro-Canada and companies of that kind, but I do not see the federal government venturing into the equity markets and buying the shares of private sector companies in the way that is happening through these provincial pools of capital.

Senator Flynn: You do not think that the purchase of Petrofina by Petro-Canada was the same kind of intervention?

Mr. Burbidge: Petro-Canada was established as a national oil company and it made an offer to those shareholders, to all of them. They are totally entitled to accept or to say no. What happens with the Heritage Fund, for example, is that these purchases are made in the market and the company in which they invest is, thereby, converted into a quasi-public company.

Senator Flynn: If the Caisse, for example, were to proceed in the same way as Petro-Canada, would you have the same objection?

Mr. Burbidge: Do you mean make an offer to all the shareholders of Canadian Pacific?

Senator Flynn: That is apparently what you fear.

Mr. Burbidge: There is nothing to stop such an occurrence at the moment, and I think that this is the route of the bill.

Senator Flynn: But on a philosophical basis when you object to the intervention of a provincial government agency in the

[Traduction]

transport. Vous rendez-vous compte que ce projet de loi vous permettrait d'acheter une petite société de camionnage et d'empêcher de cette façon toute prise de participation des organismes de placement des gouvernements provinciaux?

M. Burbidge: C'est sans doute vrai. Le projet de loi est ainsi conçu.

Le sénateur Flynn: Autrement dit, d'après ce projet de loi, le gouvernement considère que ce domaine relève de sa compétence exclusive, même lorsqu'on est en présence d'une part sociale modeste détenue par une grosse société.

M. Burbidge: C'est ainsi que le projet de loi a été formulé.

Le sénateur Flynn: Je ne vous demanderai pas votre avis, car la réglementation des transports relève de la compétence fédérale, mais il en va différemment de la réglementation de la propriété des actions.

M. Burbidge: C'est de cela que nous avons parlé tout à l'heure.

Le sénateur Flynn: Est-il juste de dire que vous vous préoccupez de l'intégrité du secteur privé de l'économie canadienne en général à cet égard?

M. Burbidge: C'est exact.

Le sénateur Flynn: Je suppose que vous vous inquiétez tout autant de l'intervention du gouvernement fédéral dans le secteur privé que de celle d'un gouvernement provincial.

M. Burbidge: Le gouvernement fédéral a des intérêts très importants dans des entreprises du secteur public comme le CN, Air Canada, Petro-Canada, etc., mais je conçois difficilement qu'il puisse intervenir sur le marché des valeurs mobilières pour acheter des actions de sociétés privées à la manière de ces mises en commun provinciales de capitaux.

Le sénateur Flynn: Ne pensez-vous pas que l'achat de Petrofina par Petro-Canada a constitué une intervention du même genre?

M. Burbidge: On a constitué Petro-Canada en tant que compagnie pétrolière nationale, et elle a fait une offre aux actionnaires de Petrofina. Ils avaient la possibilité de l'accepter ou de la refuser. Dans le cas du fond du patrimoine, par exemple, les actions ont été achetées sur le marché et les sociétés dont les actions sont ainsi achetées passent pratiquement au secteur public.

Le sénateur Flynn: Par exemple, si la Caisse adoptait la même tactique que Petro-Canada, auriez-vous les mêmes objections à formuler?

M. Burbidge: Voulez-vous parler d'une offre à tous les actionnaires du Canadien Pacifique?

Le sénateur Flynn: C'est apparemment ce que vous redoutez.

M. Burbidge: On ne peut rien faire contre une telle démarche à l'heure actuelle, et c'est précisément l'objet du projet de loi.

Le sénateur Flynn: Sur le plan des principes, j'espère que vous vous opposez de la même manière à l'intervention du

[Text]

private sector, I would hope that you also object to the federal government as well.

Mr. Burbidge: I guess the difficulty there is that if the federal government had agencies like the provinces have through these huge pools of capital, it would be something that we should really look at. But in terms of transportation, the federal government has exclusive jurisdiction in any event.

Senator Flynn: In regulating transportation only. Are you hoping to sell Canadian Pacific to the government.

Mr. Burbidge: Certainly not.

Senator Flynn: I am not so sure that you would not be happy about such a transaction.

Mr. Burbidge: My answer stands.

Senator Olson: With regard to the issue of the integrity of the transportation sector and of the Canadian economy coming within federal jurisdiction, on pages 4 and 5 of your brief you suggest that there is a serious problem with exercising jurisdiction in an area that is provincial and that, under the new constitution, does not exist. This committee has been told a couple of times that inasmuch as the federal government not only has jurisdiction in some areas now but has, indeed, put in place acts setting up regulations to exercise that regulatory power that it has—I refer to, for example, interprovincial or international exchange of power through electricity, pipelines or whatever—if we were to deal with other modes of transportation that are important, such as your operation, it would not be necessary to also have limitations with respect to management control through the ownership of equity. Can you envisage some situations that would arise with provincial funds controlled by the provinces getting so deeply involved in management through equity ownership that it would have a significant difference in the operation of a company and in the national interests even though the federal government still has and does exercise its regulatory mandate?

Mr. Burbidge: What we are trying to say here is that there is a difference between a regulation and what it applies to and the whole host of management decisions in which the regulator really has no role to play whatsoever. For example there is investment, where you put your labour force, how you invest the pension money, how you buy your equipment, all these sorts of decisions which are generally regarded as managerial decisions and not subject to regulation. Regulation deals largely with safety of operations, the control of freight rates under the National Transportation Act and so on. There is total freedom to quote freight rates for both railways between the floor of compensatory rates and maximum rates for captive shippers. Within that area all the decisions lie with management. Our concern is that if you get provincial influence in a national transportation company it will start affecting those decisions. They are bound to be saying, "Don't buy it there, buy it here; don't put your car shop there, put it here." It is almost inevitable that that sort of thing will happen. It is the role of a provincial government to look after its province and if

[Traduction]

gouvernement fédéral dans le secteur privé qu'à celle d'un organisme relevant d'un gouvernement provincial.

M. Burbidge: A cette réserve près que si le gouvernement fédéral avait des moyens analogues aux énormes mises en commun de capitaux dont disposent les provinces, nous nous poserions effectivement la question. Mais de toute façon, dans le domaine des transports, le gouvernement fédéral a compétence exclusive.

Le sénateur Flynn: Seulement pour la réglementation du transport. Est-ce que vous espérez vendre le Canadien Pacifique au gouvernement?

M. Burbidge: Certainement pas.

Le sénateur Flynn: Je pense pourtant que vous y trouveriez avantage.

M. Burbidge: Cela ne modifie pas mon point de vue.

Le sénateur Olson: En ce qui concerne l'intégrité du secteur des transports et la compétence fédérale sur l'économie canadienne, vous indiquez aux pages 4 et 5 de votre mémoire que le fédéral aurait de graves difficultés à exercer sa compétence dans un secteur contrôlé par les provinces, et que la nouvelle constitution interdit une telle prise de contrôle. On a indiqué à ce comité, à diverses reprises, que dans la mesure où le gouvernement est non seulement compétent dans certains domaines, mais qu'il a en réalité mis en place des lois qui imposent une réglementation permettant l'exercice du pouvoir dont il est investi—je veux parler, par exemple, du commerce interprovincial ou international d'énergie par des contrats de vente d'électricité, la construction de pipe-lines, etc., même en ce qui concerne les autres moyens de transport importants, comme le vôtre, il n'est pas indispensable d'imposer des limites au contrôle de la gestion par la propriété des actions. Pouvez-vous envisager les problèmes que susciterait le placement de fonds contrôlés par les provinces et qui seraient employés à orienter la gestion des compagnies par l'intermédiaire de la propriété des actions, de telle façon que leurs activités s'en trouveraient modifiées, alors même que le gouvernement fédéral continuerait à y exercer son mandat de réglementation?

M. Burbidge: Ce que nous voulons dire, c'est qu'il y a une différence entre la réglementation et son domaine d'application d'une part, et d'autre part, l'ensemble des décisions de gestion, dans lesquelles l'autorité de réglementation n'a pas à intervenir. Partons de l'hypothèse d'un investissement: à quoi va-t-on employer la main-d'œuvre, comment va-t-on placer les fonds de pension, comment va-t-on acheter du matériel? Voilà autant de décisions qui sont généralement considérées comme des décisions de gestion, et donc non soumises à la réglementation. La réglementation concerne principalement les normes de sécurité, le contrôle des tarifs ferroviaires en application de la Loi nationale sur les transports, etc. Les deux compagnies de chemins de fer ont toute latitude pour fixer leurs tarifs ferroviaires entre le minimum du tarif compensatoire et le tarif maximal applicable à la clientèle captive. A l'intérieur de ces limites, c'est à la direction de décider. Nous craignons que si les provinces interviennent dans une compagnie nationale de transport, elles essaient d'exercer une influence dans ces prises de décision. Les provinces vont imposer leurs préférences en

[Text]

it can do it that way, it is bound to do it. We figure that would be bad.

Le sénateur Asselin: M. Burbidge à une question que j'ai posée au tout début, vous avez dit que vous aviez fait du «lobbying» auprès de certains ministres fédéraux, afin qu'une loi comme celle que nous avons devant nous puisse être présentée au Parlement du Canada. Depuis que celle loi a été présentée, vous êtes au courant qu'elle a soulevé pas mal de difficultés entre plusieurs provinces et le gouvernement fédéral. Entre autres, hier soir, on nous apprenait que l'Alberta, qui avait été silencieuse jusqu'à maintenant ainsi que l'Ontario et Terre-Neuve, se joignent à la province de Québec pour s'objecter au contenu du bill S-31.

Vous êtes au courant, également, que dans la population du Québec et dans plusieurs groupes financiers au Québec, le projet de loi S-31 crée des inquiétudes pas mal importantes. Nous sommes encore vis-à-vis une confrontation entre les provinces et le gouvernement fédéral. Je ne dirais pas que c'est entièrement à cause de vous, mais vous en avez une partie des responsabilités, lorsque après avoir rencontré plusieurs compagnies canadiennes, vous avez décidé de faire du «lobbying», d'insister pour que l'on présente le bill, afin de contrôler la Caisse de dépôt du Québec.

Ma question est la suivante: Étant donné que la présentation ou le contenu de ce bill soulève tellement d'objections actuellement et que nous sommes devant une confrontation majeure entre le gouvernement fédéral et certaines provinces, ne serait-il pas de l'intérêt de votre compagnie, qui a des opérations dans ces provinces, de rencontrer les gouvernements provinciaux vous-même en ce qui concerne votre compagnie et leur proposer des arrangements qui rencontreraient les buts du projet de loi qui est présentement devant nous?

Est-ce qu'il n'y aurait pas des possibilités d'harmoniser votre point de vue et ceux de la Caisse de dépôt ou de l'«Heritage Fund» de l'Alberta pour pouvoir dire au gouvernement fédéral: vous n'êtes plus obligé maintenant de présenter le bill S-31? Je voudrais avoir vos commentaires sur ce problème.

Mr. Burbidge: First, senator, I suppose that I have a certain aversion to the word "lobbying." I think it is part of our way of life in Canada that people who hold views comparable to the ones expressed here are entitled, and probably have the responsibility, to express those views and concerns and to seek to have them met, if in fact there is a general consensus that they should be met. Therefore, when you suggest that I have some sort of responsibility for lobbying this bill, I find disturbing the connotation that that is, in some way or another, something that I should not do. I find difficulty in accepting that idea.

My firm belief is that I hold the views that I do, and that it is most important that we maintain the integrity of the private sector here. I feel that what we are doing here, and what I have done in expressing my concerns to the federal government

[Traduction]

matière d'achat, de choix des emplacements, etc. Une telle évolution est presque inévitable. Il incombe à un gouvernement provincial de gérer sa province, et s'il peut agir de cette façon, il le fera. A notre avis, une telle évolution n'est pas souhaitable.

Senator Asselin: Mr. Burbidge, in answer to a question I posed at the very beginning of this session, you replied that you had lobbied certain federal ministers to have a Bill like the one we have before us presented to the Parliament of Canada. You are aware that since the Bill was tabled, it has created quite a few difficulties between certain provinces and the federal government. Among others, we were told yesterday evening that Alberta, which had stayed out of the matter till now, along with Ontario and Newfoundland, were joining their voices to Quebec's to object to the Bill.

You are also aware that Bill S-31 has considerable disquiet among the people of Quebec and in a variety of quite important financial bodies there. Once again we have a confrontation between the provinces and the federal government. I'm not saying that this is entirely because of you, but you are partly responsible in that you decided, after meeting with a number of Canadian companies, to lobby—to pressure the government into introducing a Bill that would control the *Caisse de dépôt du Québec*.

My question is, given that the tabling, or the content, of this Bill is causing so much protest, and that we are now faced with a major federal-provincial confrontation, would it not be in the interests of your company, which operates in these provinces, to meet with their governments yourselves regarding your company's concerns, and propose to them arrangements that would respond to the same needs as the Bill that is presently before us?

Might there not be a possibility of harmonizing your point of view with that of the *Caisse de dépôt* or the Alberta Heritage Fund, so that you could say to the federal government: There's no longer any need for you to put through Bill S-31? I would be interested to hear your comments on this idea.

M. Burbidge: Tout d'abord, sénateur, j'éprouve une certaine aversion pour le mot «lobbying». Je pense qu'il est tout fait conforme à nos institutions canadiennes, que les gens qui ont un point de vue comparable à celui exprimé ici, aient le droit, et même la responsabilité de l'exprimer et de demander que l'on respecte leur volonté si cette volonté est approuvée par la majorité. Et lorsque vous dites que j'ai une part de responsabilité dans les pressions qui ont été faites en faveur de ce projet de loi, je crains que vous ne laissiez entendre implicitement que je n'aurais pas dû agir ainsi. J'accepte difficilement un tel point de vue.

Je suis persuadé du bien fondé de mon point de vue, et de la nécessité de préserver l'intégrité du secteur privé au Canada. Ce que nous faisons ici, comme ce que j'ai fait en exposant mes préoccupations au gouvernement fédéral et aux dirigeants que

[Text]

and to the other chief executives that I have spoken to, is the Canadian way and the way we should do it.

Dealing with the question as to whether it would make sense to go and talk to the provinces, I will say this: In the case of the banks, what was done in 1965 is rather interesting. Honourable senators are aware that there are actually two limitations in the Bank Act. One is the limitation of 10 per cent; the other is the very interesting limitation on voting power.

Senator Asselin: It is not the same case.

Mr. Burbidge: With all due respect, senator, there is another limitation which says that provincial governments operating pension funds can buy bank shares but cannot vote them. I repeat that there are two limitations in that act; that respecting 10 per cent and that respecting the limitation on the voting power of bank shares that the Caisse may have bought since 1965. There is a specified date in the Bank Act of February 17, 1965. Therefore, what was done in the case of the banks was the imposition of a limitation of 10 per cent and an elimination of the voting rights of shares in banks owned by the Caisse.

When Alberta bought PWA, there was a provision put into the Aeronautics Act which stipulates that, thereafter, shares of an interprovincial airline could not be transferred to a provincial government without the approval of the Governor in Council. Therefore, the way this has been done in the past is exactly the way it is proposed to be done here. I do not really have a quarrel with that. Whether there would be any merit in talking to people about it, I do not know, but it is difficult to talk to people who strongly hold that certain things should be done in a certain way.

Senator Asselin: At least you can try. Did you meet with Mr. Campeau?

Mr. Burbidge: Yes, I met with Mr. Campeau.

Senator Asselin: When?

Mr. Burbidge: I met with him on April 27.

Senator Asselin: You have not met with him since then?

Mr. Burbidge: No, Mr. Campeau's views and mine are quite different on this point.

The Chairman: Senator Flynn, before you begin I might remind you that Mr. Campeau is here and we must bear in mind the hour.

Senator Flynn: Yes, Madam Chairman, I will be brief.

When you speak of integrity in the area of transportation, Mr. Burbidge, have you noticed any problem with the ownership of Pacific Western by the province of Alberta?

Mr. Burbidge: No, senator, but I would say that if that had never happened, it would have been better.

Senator Flynn: How so?

Mr. Burbidge: Here we run into difficulties in terms of the routes that are offered. If the airlines operate totally within the

[Traduction]

j'ai rencontrés, est tout à fait conforme à la façon de procéder au Canada.

Quant à la question de savoir s'il serait censé d'engager un dialogue avec les provinces, voici ce que j'en pense: dans le cas des banques, les mesures prises en 1965 sont plutôt intéressantes. Les honorables sénateurs n'ignorent pas que la Loi sur les banques comporte actuellement deux restrictions, l'une concerne la limite de 10 p. 100 et l'autre, l'intéressante limite du droit de vote.

Le sénateur Asselin: Le cas est différent.

M. Burbidge: Sauf votre respect, sénateur, une autre restriction prévoit que les gouvernements provinciaux qui exploitent des fonds de pensions peuvent acheter des actions bancaires sans pour autant avoir droit de vote. Je le répète, la loi comporte deux restrictions: celle concernant la limite de 10 p. 100 et l'autre, la limite du droit de vote des actions bancaires que la Caisse pourrait avoir achetées depuis 1965. La Loi sur les banques précise la date du 17 février 1965. Aussi, tout ce qui a été fait dans le cas des banques, c'est l'imposition d'une limite de 10 p. 100 et l'abolition du droit de vote dans le cas des actions bancaires appartenant à la Caisse.

Lorsque l'Alberta a acquis la PWA, on a ajouté une disposition à la Loi sur l'aéronautique qui stipulait que dorénavant un transporteur aérien interprovincial ne pourrait plus transférer ses actions au gouvernement provincial sans l'approbation du gouverneur en conseil. On a donc procédé dans le passé exactement comme on entend le faire actuellement. Je n'entends pas soulever une querelle à cet égard. J'ignore s'il y aurait lieu d'engager des pourparlers à ce sujet, mais je sais qu'il est difficile de parler à des gens qui prétendent fermement que certaines choses doivent être faites d'une certaine façon.

Le sénateur Asselin: Avez-vous au moins essayé. Avez-vous rencontré M. Campeau?

M. Burbidge: Oui, je l'ai rencontré.

Le sénateur Asselin: Quand?

M. Burbidge: Je l'ai rencontré le 27 avril.

Le sénateur Asselin: L'avez-vous revu depuis?

M. Burbidge: Non, M. Campeau et moi-même avons des opinions plutôt partagées à ce sujet.

Le président: Sénateur Flynn, avant que vous ne commenciez, j'aimerais vous rappeler que M. Campeau est ici et qu'il nous faut tenir compte de la limite de temps.

Le sénateur Flynn: Oui, Madame le président, je serai bref.

Lorsque vous parlez d'intégrité dans le domaine des transports, M. Burbidge, avez-vous noté un problème au sujet de la propriété de la société Pacific Western par la province de l'Alberta?

M. Burbidge: Non, sénateur, mais j'aimerais souligner qu'il aurait mieux valu que cette acquisition n'eût jamais lieu.

Le sénateur Flynn: Comment cela?

M. Burbidge: La question des itinéraires possibles pose des problèmes. Si les transporteurs aériens ne desservent que le

[Text]

province, I suppose that the province has exclusive jurisdiction over it.

Senator Flynn: We know that the routes extend to other provinces.

In principle, therefore you would really oppose the exemption that has been promised to Quebecair, whatever it eventually becomes?

Mr. Burbidge: I can be frank in saying, senator, that the Quebecair situation is so complicated that I really haven't the personal knowledge of its complexities such that I could make any sort of valid statement.

Senator Flynn: In principle, however, you would have to oppose the exemption?

Mr. Burbidge: I do not even know the routes that Quebecair has. I believe it has charter rights through to the United States.

Senator Flynn: There is one route to Toronto from Quebec City, and so on; it is not limited to operating within the province of Quebec.

Mr. Burbidge: That is so, but it has been given the exemption.

Senator Flynn: Did you discuss this bill with Mr. Ouellet before it was tabled?

Mr. Burbidge: No, I did not.

Senator Flynn: Do you know if anybody from your company met with Mr. Ouellet in that regard?

Mr. Burbidge: I know that nobody did.

Senator Flynn: You know that nobody did?

Mr. Burbidge: Yes.

Senator Flynn: It came as a surprise, then, to you?

Senator Asselin: He did say that he met with the three other ministers.

Mr. Burbidge: We did not, however, know what was in the bill before it was introduced. When I said I met with those people, it was in the context of expressing concern about the growing effect of these provincial acquisitions. We were looking for some sort of restrictive legislation.

Senator Flynn: You see no problem with the types of control which are provided in this bill and which will be exercised over all of the companies involved in transportation? I am referring to the making of reports, the restrictions on the transferring of shares and so on. This is a new type of administrative control over all of these companies. Some companies will come under this legislation others will not. In the bill itself, and I am sure that you have read it, you know what you have to do if you are a transport company. Here I am referring to clause 7, which reads:

7.(1) For the purposes of carrying out the provisions of this Act, the Director may from time to time, in writing, direct a corporation to provide him with information or to obtain from any person in whose name a share of the corporation is held or who beneficially owns a share of the

[Traduction]

territoire provincial, je suppose que la province a compétence exclusive dans ce cas.

Le sénateur Flynn: Nous savons que les routes aériennes vont jusque dans les autres provinces.

En principe, donc, vous vous opposez à l'exemption promise à Quebecair, quoi que devienne cette société?

M. Burbidge: Pour être franc, sénateur, la situation de Quebecair est tellement complexe que je n'ai pas les connaissances voulues pour pouvoir me prononcer avec certitude.

Le sénateur Flynn: En principe toutefois, vous devriez vous opposer à l'exemption?

M. Burbidge: Je ne connais même pas les routes que dessert la société Quebecair. Je suppose que le routier aéronautique de cette société lui permet d'aller aux États-Unis.

Le sénateur Flynn: Il y a une route de Québec à Toronto; la société n'est pas limitée au seul territoire québécois.

M. Burbidge: En effet, mais la société a quand même obtenu une exemption.

Le sénateur Flynn: Avez-vous discuté du projet de loi avec M. Ouellet avant qu'il ne soit déposé?

M. Burbidge: Non.

Le sénateur Flynn: Savez-vous si un représentant de votre société a rencontré M. Ouellet à ce sujet?

M. Burbidge: Je sais que personne ne l'a fait.

Le sénateur Flynn: Vous savez que personne ne l'a fait?

M. Burbidge: Oui.

Le sénateur Flynn: Cela a donc été une surprise pour vous?

Le sénateur Asselin: Il a affirmé avoir rencontré les trois autres ministres.

M. Burbidge: Nous n'avons toutefois pas pris connaissance du projet de loi avant qu'il ne soit déposé. Quand je dis que j'ai rencontré ces personnes, c'était pour exprimer nos inquiétudes au sujet des conséquences croissantes de ce genre d'acquisition par les provinces. Nous souhaitons une loi restrictive.

Le sénateur Flynn: Voyez-vous des problèmes au sujet des types de contrôles qui sont prévus dans le projet de loi et qui seront appliqués à tous les transporteurs? Je fais allusion à l'obligation de soumettre des rapports, aux restrictions imposées au transfert des actions, etc.? Il s'agit d'un nouveau genre de contrôle administratif de toutes ces sociétés. Certaines entreprises seront régies par la Loi, d'autres y échapperont. Vous connaissez certainement les conditions que le projet de loi, que vous avez sûrement lu, réserve aux sociétés de transport. Je fais allusion à l'article 7 qui stipule:

7.1 Pour l'application de la présente loi, le Directeur peut ordonner par écrit à une société de lui fournir des renseignements ou d'obtenir de toute personne inscrite à titre de détentrice, ou qui est le véritable propriétaire, d'une action de la société une déclaration sous serment concernant—

[Text]

corporation a declaration under oath containing information concerning—

and so on. This is quite a complicated system of enforcement and control. You have no objection to that? You are willing to pay that price?

Mr. Burbidge: I have not asked our secretary for any sort of assessment. Presumably it can all be done.

Senator Flynn: You do not mind bureaucratic involvement so long as the integrity is maintained?

Mr. Burbidge: It is a small price to pay.

Senator Flynn: I do not know about that.

Mr. Burbidge: I am serious, senator.

The Chairman: Honourable senators, I would like to thank Mr. Burbidge on your behalf for a very thoughtful and useful presentation this morning. We will certainly take all of his comments to heart and will consider them carefully.

Mr. Burbidge: Thank you, Madam Chairman.

The Chairman: Perhaps, honourable senators, we will take a short break.

(The committee recessed.)

The Chairman: Honourable senators, I would like to remind the committee that we are likely to be a little pressed for time. I understand that Mr. Campeau has a fairly long presentation. The English version is available for distribution. It will mean that the time allocated to questions will be fairly limited. I would therefore like to proceed immediately as we have another witness at 12 noon.

Senator Asselin: Madam Chairman, on a point of order, you have just said that the brief will be distributed. Can you tell us why these briefs have not been distributed before?

The Chairman: They have just arrived.

Senator Asselin: We should try to find a way to have these briefs in advance, in order that we can study them and pose reasonable questions.

The Chairman: I agree with you. Unfortunately there are translation problems, as usual.

Senator Asselin: I am not referring only to this witness. The same situation applies in connection with all of the witnesses.

The Chairman: I understand that.

M. Campeau, nous vous souhaitons la bienvenue. Veuillez présenter vos collègues s'il vous plaît.

M. Jean Campeau, président directeur-général de la Caisse de dépôt et placement du Québec: Je suis venu ici avec M. Carmand Normand qui est à ma droite, directeur-adjoint des revenus variables à la Caisse de dépôt. Les revenus variables dans notre section comprennent les actions, or, les titres de propriétaires. A mon extrême droite, vous avez M. Jean-Claude Scraire qui est, à la Caisse de dépôt, directeur des affaires juridiques.

[Traduction]

et ainsi de suite. Il s'agit à coup sûr d'un système d'application et de contrôle complexe. Vous ne le contestez pas? Êtes-vous prêt à payer le prix?

M. Burbidge: Je n'ai pas demandé à notre secrétaire de procéder à une évaluation de la situation. Je suppose que cela est faisable.

Le sénateur Flynn: Vous ne craignez pas la bureaucratie pourvu que la société conserve son intégrité?

M. Burbidge: Le prix à payer est peu élevé.

Le sénateur Flynn: Je ne sais trop.

M. Burbidge: Je suis sérieux, sénateur.

Le président: Honorables sénateurs, j'aimerais remercier M. Burbidge en votre nom pour la déposition approfondie et utile qu'il a faite ce matin. Nous tiendrons certainement compte de ses commentaires et les étudierons attentivement.

M. Burbidge: Je vous remercie, Madame le président.

Le président: Honorables sénateurs, nous pourrions peut-être faire une courte pause.

(La séance est suspendue.)

Le président: Honorables sénateurs, j'aimerais vous rappeler que nous sommes un peu pressés par le temps. Je crois savoir que M. Campeau a une longue déposition à faire. La version anglaise est maintenant disponible. Le temps réservé aux questions sera donc court. J'aimerais par conséquent débiter dès maintenant car nous attendons un autre témoin à midi.

Le sénateur Asselin: Madame le président, j'invoque le Règlement: vous venez tout juste de dire que le mémoire peut être distribué. Pouvez-vous nous dire pourquoi les exemplaires n'ont pas été distribués plus tôt?

Le président: Nous venons juste de les recevoir.

Le sénateur Asselin: Il faudrait trouver un moyen d'obtenir les mémoires à l'avance de manière à pouvoir les examiner et poser des questions pertinentes.

Le président: Je suis d'accord. Malheureusement il y a comme d'habitude des problèmes de traduction.

Le sénateur Asselin: Je ne fais pas allusion au seul cas présent. La même situation se reproduit chaque fois.

Le président: Je comprends.

Mr. Campeau, welcome. Would you like to introduce your colleagues, please?

Mr. Jean Campeau (President and Gen Manager of the Caisse de dépôt et placement du Québec): I'm here today with Mr. Carmand Normand, Assistant Manager in charge of variable income holdings, who is sitting on my right. The variable income holdings in our section are shares, that is, property securities. Beyond Mr. Normand is Mr. Jean-Claude Scraire, who is the Caisse de dépôts Legal Affairs Director.

[Text]

Madame le président,
Mesdames et Messieurs les sénateurs,

Au nom de la Caisse de dépôt et placement du Québec, je vous remercie de nous accueillir aujourd'hui pour nous permettre de vous exprimer de vive voix notre ferme opposition au projet de loi S-31 et les motifs de cette opposition.

La gravité de la menace que constitue le projet de loi S-31 quand à notre rôle et à nos responsabilités vis-à-vis de nos déposants, nous imposait de faire connaître publiquement les effets néfastes et injustifiables de ce projet de loi. Devant les conséquences majeures qu'entraînerait l'adoption de ce projet de loi, nous ne pouvons que réclamer le retrait pur et simple de S-31.

Comme vous avez pu le constater, depuis le dépôt au Sénat de ce projet, nombre d'organismes du Québec réclament en même temps que nous ce retrait. Nous pouvons même affirmer qu'il existe au Québec un consensus fort large face à cette question, un consensus clair qui, s'il fait appel à des raisons diverses, clame par des voix fort représentatives, son opposition au projet.

On se souviendra des prises de position et des déclarations de la Bourse de Montréal, des Chambres de commerce de Montréal, de Laval et du Québec, de la SSJB, de la CSN, du Conseil du patronat, du gouvernement du Québec et des commentateurs attachés aux médias, sans parler des réactions de l'opinion publique.

Tel que nous l'avons affirmé déjà, ce n'est pas de vices mineurs dont souffre le projet. C'est son principe même qui s'avère à l'analyse totalement néfaste, tant pour les entreprises, les économies du Québec et du Canada que pour la Caisse de dépôt, c'est-à-dire les fonds de pension et une partie importante de l'épargne des citoyens du Québec.

Si vous le permettez, nous effectuerons en tout premier lieu un bref retour sur les origines de la Caisse de dépôt, sur le mandat qui lui a été confié lors de sa création, nous préciserons qui sont les déposants dont elle gère les fonds et brosserons rapidement le tableau de ses pouvoirs et politiques de placement. L'existence de la Caisse de dépôt est liée à l'instauration d'un régime universel de rentes au Canada en 1965. On se rappellera qu'à cette occasion le Québec avait opté pour une administration distincte de son régime alors que les neuf autres provinces canadiennes confiaient l'administration de leur régime commun au gouvernement fédéral. Les fonctions administratives du nouveau Régime des rentes du Québec furent alors confiées à une régie créée à cette fin: la Régie des rentes du Québec. Celle-ci ne fut cependant pas chargée de la gestion financière des réserves actuarielles considérables qu'elle devait générer; ce rôle spécialisé fut plutôt confié à un organisme que l'on constitua alors à cette fin. En fait, la Caisse de dépôt et placement du Québec a été créée le 15 juillet 1965, soit le même jour que la Régie des rentes du Québec.

Dans un discours prononcé à l'Assemblée nationale le 9 juin 1965, M. Jean Lesage, premier ministre du Québec et ministre des Finances, consignait la pensée du législateur quant à la raison d'être de la Caisse de dépôt, son statut juridique, ses grands objectifs et principaux mécanismes de fonctionnement.

[Traduction]

Madam Chairman
Ladies and gentlemen of the Senate

On behalf of the Caisse de dépôt et placement du Québec I wish to thank you for allowing us to voice our strong opposition and the reasons thereof to Bill S-31.

The heavy menace represented by Bill S-31 as regards our rôle and our responsibility towards our depositors is such that we felt compelled to make known to the public at large the nefarious and unjustified consequences arising from this Bill. Considering the nefarious consequences resulting from the Bill, should it be assented to, we have but one stand to take, to insist upon the withdrawal of Bill S-31.

You are well aware that since this Bill was tabled in the Senate, numerous Quebec organizations are of our mind and ask for withdrawal. We may even add that there is in Quebec a general consensus on the question, one clear mind which, for different reasons maybe, uses different voices to represent its opposition to the Bill.

Allow me to recall the statements of the Montreal Stock Exchange, of the Boards of Trade of Montreal, Laval and Quebec, the Société Saint-Jean-Baptiste, the Confederation of National Trade Unions, the Employers' Council, the Quebec government, media people and the reactions of public opinion.

We have already stated that not only does the Bill contain some severe flaws but its very assumption upon closer scrutiny is totally harmful for corporations as well as for the economy of Quebec, that of Canada, and for the Caisse de dépôt which represents the pension funds and a large portion of the savings of Quebecers.

With your permission we believe it is suitable to start with an explanation of how and why the Caisse was set up and the mandate it then received; also, to explain who are the depositors of the funds under management and to present a brief résumé of its investment power and policies. Caisse de dépôt owes its existence to the implementation of a universal pension plan in Canada in 1965. You will remember that on that occasion Quebec had elected to opt out and manage under a separate administration its own plan while the other nine provinces entrusted their common plan to the administration of the federal government. A special board was set up to fulfill the administrative duties of the new Quebec pension plan, the Régie des rentes du Québec. But the financial administration of the considerable actuarial reserves which would ensue were then entrusted to a special agency created for that very purpose. Actually, the Caisse de dépôt et placement du Québec was created July 15, 1965—the same day as the Régie des rentes du Québec.

It was in the address he gave before the National Assembly June 9, 1965, at second reading of the Bill that Mr. Jean Lesage, Premier of Quebec and Minister of Finance, pinpointed the thinking of the legislator as regards the "raison d'être" of the Caisse, its legal status, major objectives and key operat-

[Text]

Définissant la philosophie générale de l'administration des fonds par la Caisse de dépôt, M. Lesage précisait:

«Il faut, indiscutablement, assurer aux dépôts la sécurité que l'on est en droit d'attendre d'un organisme convenablement géré. Il faut, en particulier, protéger les sommes accumulées contre l'érosion. Le projet de caisse prévoira donc la possibilité d'investir une fraction appréciable de l'actif dans d'autres titres que ceux qui ont une valeur fixe. Les intérêts des Québécois ne s'arrêtent pas, après tout, à la sécurité des sommes qu'ils mettront de côté pour assurer leur retraite. Des fonds aussi considérables doivent être canalisés dans le sens du développement accéléré des secteurs publics et privés, de façon à ce que les objectifs économiques et sociaux du Québec puissent être atteints rapidement et avec la plus grande efficacité possible».

Telle était la pensée des pouvoirs publics en 1965.

Parlons maintenant des déposants. Les fonds sous gestion de la Caisse de dépôt lui proviennent de l'ensemble des citoyens par le truchement de 14 organismes auxquels ils cotisent ou dont ils sont les administrés. Les chiffres qui suivent nous paraissent assez éloquentes et doivent être constamment à notre esprit quand on considère le rôle de la Caisse de dépôt.

2,700,000 citoyens qui cotisent à la Régie des rentes ont accumulé plus de \$8,7 milliards de dollars à la Caisse de dépôt;

3,400,000 Québécois assurés du régime d'assurance automobile y ont déposé à ce jour plus de \$1,5 milliard;

270,000 cotisants à la Commission administrative des régimes de retraite y ont versé plus de \$2,5 milliards;

140,000 employeurs couverts par la Commission de la santé et de la sécurité du travail ont pour leur part versé plus de \$1,5 milliard à la Caisse de dépôt;

les 300,000 travailleurs de la construction, regroupés sous l'Office de la construction du Québec, y ont accumulé plus d'un milliard de dollars;

à ces chiffres, il faut ajouter les sommes confiées par les régies des marchés agricoles et des assurances agricoles ainsi que divers autres fonds touchant des milliers de personnes.

C'est ainsi que, grâce à une saine et active gestion, dépôts et revenus de placement ont permis à la Caisse de dépôt d'accumuler au crédit de l'ensemble des Québécois un actif global de près de \$16 milliards.

Pour M. Lesage, le conseil d'administration doit

refléter les tendances les plus essentielles de l'économie du Québec.

Ainsi, disait-il, le conseil d'administration regroupera

des représentants d'organismes publics qui cherchent normalement à emprunter aux taux les plus bas, mais, d'autre part on y trouvera aussi le président de la Régie des rentes qui doit préconiser un rendement élevé des fonds qu'il a déposés... le secteur privé sera représenté par des hommes d'affaires dont la compétence en matière de placement est reconnue de même que par un membre des centrales syndicales...

[Traduction]

ing facets. Defining the general philosophy pertaining to the administration of funds by the Caisse, Mr. Lesage specified:

"Unquestionably, the deposits must be assured the security one may expect from a properly managed agency. The sums accumulated must especially be protected against erosion. The projected fund will thus provide for the possibility of investing an appreciable portion of the assets in securities other than fixed income. The interests of Quebecers, after all, are not limited to the security of the amounts they set aside to plan for their retirement. Funds of such magnitude must be channelled towards accelerated development of the public and private sector so that Quebec's economic and social objectives may be quickly attained with the greatest possible efficiency".

Such were the thoughts of the legislator in 1965.

The funds administered by the Caisse are deposited by the people of Quebec through 14 agencies to which they contribute or by which they are administered. The following figures are quite eloquent as to the representativeness of our organization:

2,700,000 persons, who contribute to the Régie des rentes have so far deposited \$8.7 billion with the Caisse de dépôt;

3,400,000 persons insured under the automobile insurance plan have to this date deposited \$1.5 billion;

270,000 participants in the Commission administrative des régimes de retraite have paid \$2.5 billion;

140,000 employers governed by the Commission de la santé et de la sécurité du travail have contributed over \$1.5 billion;

300,000 workers of the construction industry covered by the Office de la construction du Québec have accumulated more than one billion dollars;

To these figures must be added the moneys entrusted to us by various government agencies involving marketing and insurance agricultural boards as well as others which involve thousands of people.

As a result, thanks to a sound and vigorous administration, the deposits and the investment income have enabled the Caisse to accumulate on behalf of the overall Quebec population assets totalling close to \$16 billion.

According to Mr. Lesage, the Board of Directors

«should reflect the most essential trends of the Québec economy».

As a result, the Board of Directors includes

representatives of public agencies which normally look for the best borrowing rates but there will also be the President of the *Régie des rentes* who would advocate the best yield for the funds his agency has invested... the private sector will be represented by businessmen whose competence in the field of investment is widely known and by a member of associations of employees.

[Text]

Depuis lors, un représentant du mouvement coopératif a aussi été ajouté.

La Caisse de dépôt est administrée par un conseil d'administration formé de son directeur général, nommé pour dix ans, du président de la Régie des rentes du Québec et de sept autres membres nommées pour trois ans par le gouvernement.

Le directeur général assume la responsabilité de l'administration dans le cadre des règlements et des politiques; les opérations de placement sont faites sous son autorité, conformément à la politique générale de placement adoptée par le conseil. Le poste de directeur-général s'est vu assuré une grande indépendance, notamment par la durée du terme—10 ans—et par la procédure.

La Caisse de dépôt, corporation de la Couronne, autonome dans sa gestion avec son conseil d'administration, et ses quelque 160 employés, n'émarge pas au budget du gouvernement du Québec. Ses frais d'administration sont à la charge des déposants, étant répartis entre les divers fonds, selon le type de valeurs constituant chaque fonds.

La Caisse de dépôt est habilitée à recevoir en dépôt uniquement des sommes provenant d'organismes autorisés par une loi à faire de tels dépôts. Les particuliers et les entreprises ou régimes de retraite du secteur privé ne peuvent donc lui confier des fonds.

Dans l'ensemble, les pouvoirs de placement de la Caisse de dépôt sont comparables à ceux des compagnies d'assurance-vie, sous réserve de certaines particularités et limitations.

Ainsi, alors qu'elle peut acquérir et détenir sans restriction des obligations émises ou garanties par le gouvernement du Québec, le gouvernement du Québec, le gouvernement du Canada ou celui d'une autre province canadienne, la Caisse de dépôt ne peut, par contre, se porter acquéreur de plus de 20 p. 100 de toute nouvelle émission d'obligations de municipalités ou commissions scolaires du Québec, ni détenir plus de 20 p. 100 de leur dette obligataire en cours.

Par ailleurs, la Caisse de dépôt peut acquérir et détenir des créances garanties par hypothèque sur des biens-fonds, mais ces créances hypothécaires ordinaires et ces investissements immobiliers dans leur total ne peuvent excéder 10 p. 100 de son actif global.

Elle ne peut détenir plus de 30 p. 100 des actions ordinaires, ou d'une catégorie d'actions ordinaires, d'une même compagnie, sauf pour une compagnie immobilière, et elle ne peut investir sous ces formes plus de 30 p. 100 de son actif total. En outre, l'investissement global dans une même compagnie est limité à 5 p. 100 de l'actif total de la Caisse de dépôt, dont 3 p. 100 par actions.

Toutefois, pour ce qui est des placements admissibles seulement en vertu de la clause omnibus, tels ceux effectués dans de nouvelles entreprises, ou dans des compagnies dont la rentabilité ne répond pas entièrement aux critères spécifiés dans la loi, leur total ne doit pas dépasser 7 p. 100 de l'actif global de la Caisse de dépôt, et celle-ci ne peut engager sous cette forme plus de 1 p. 100 de son actif dans une même société ou exploitation.

[Traduction]

Since then a representative of the cooperative movement has been added to the Board.

The Caisse is administered by a board of directors made up of its Gen Manager, appointed for ten years, the President of the *Régie des rentes du Québec* and of seven other members appointed by the government for three years.

The Gen Manager assumes full administrative responsibility within the framework of the Caisse regulations and policies. Investment operations are carried out under his authority in conformity with the general investment policy adopted by the Board. The function of Gen Manager has been endowed with a large autonomy as evidenced by the 10-year term of office.

Caisse de dépôt is a government agency autonomous as regards its administration and 160 employees, and it is not funded by the Quebec government. Its administrative expenses are apportioned among the various funds, based on the type of securities included in each fund.

The Caisse is empowered to receive deposits solely from agencies authorized by law to do so. Consequently, individuals and companies or pension funds of the private sector cannot entrust funds to it.

On the whole, the Caisse has investment powers comparable to those of life insurance corporations, except for certain special features and limitations.

For example, while it may acquire and hold without restriction bonds issued or guaranteed by the Quebec government, the government of Canada or that of another Canadian province, the Caisse cannot acquire more than 20 per cent of any new bond issue of Quebec municipalities, or school boards, and it cannot hold more than 20 per cent of their outstanding bonded debt.

Yet, the Caisse may acquire and hold debts guaranteed by hypothecs on real property but the ordinary mortgages and real estate investments cannot on the whole exceed 10 per cent of the total assets of the Caisse.

It may not hold more than 30 per cent of the common stock or of a category of common stock of the same corporation except when the sole purpose of the company is to acquire, hold, rent or administer real estate provided it invests in these latter no more than 30 per cent of its total assets. In addition, the overall investment in the same company is limited to 5 per cent of the total assets of the Caisse not more than 3 per cent of which to be in stock.

But as regards investments acceptable only under the umbrella clause, such as those in new firms or in corporations whose profitability does not completely meet the standards specified under the Act, their total cannot exceed 7 per cent of the overall assets of the Caisse and the latter cannot commit, under these investments, more than 1 per cent of its assets in the same company or enterprise.

[Text]

La Caisse de dépôt, comme d'autres institutions financières, est d'abord un gestionnaire de fonds. Dans ce contexte, son rôle est donc de *maximiser le rendement* des sommes qui lui sont confiées et de *protéger le capital* en choisissant des placements qui ne représentent pas un risque jugé trop élevé, et en effectuant des placements qui protégeront le pouvoir d'achat de ce même capital.

Pour atteindre ces deux objectifs, la Caisse de dépôt, et, à ce titre, toute autre institution engagée dans la gestion des fonds, doit adhérer à certains principes de base.

Parmi ceux-ci, l'un des plus importants est sans doute celui de la diversification. En effet, pour contrer l'impact négatif que pourrait avoir sur le rendement global la baisse de la valeur d'une catégorie, par exemple: la baisse des obligations, une judicieuse répartition entre divers secteurs de placement s'impose. Ainsi, quand le marché des obligations sera en baisse, un gestionnaire qui aurait réparti ses fonds entre les actions et les obligations verra le rendement de son portefeuille moins affecté qu'un autre qui aurait choisi de n'investir qu'en obligations. Il va sans dire que le même principe de diversification s'applique aux secteurs, à l'intérieur de grandes catégories de placement, et aux titres individuels à l'intérieur de chaque secteur.

De plus, un gestionnaire se doit occasionnellement de réaliser ses gains pour faire bénéficier ses déposants des effets de la diversification et, dès lors, la liquidité des véhicules de placement prend également une grande importance. En effet, quelle serait l'utilité d'avoir en portefeuille un titre qui s'est apprécié à cent pour cent, s'il est impossible de le vendre?

Finalement, pour un même rendement attendu, un gestionnaire responsable choisira le titre qui démontre le moins de volatilité dans le but de protéger son portefeuille des fluctuations brusques du marché.

C'est dire que toute entrave à ces principes de saine gestion ne peut avoir qu'un résultat: celui de réduire le rendement potentiel et d'élever inutilement le niveau de risque des portefeuilles.

A titre d'illustration, au cours des dernières années, la volatilité du marché des obligations a été supérieure à celle du marché boursier de sorte que les placements en obligation s'avéraient, selon les mesures traditionnelles de risque en gestion de portefeuille, plus risqués que ceux en actions.

C'est ainsi que la Caisse de dépôt a comme objectif d'avoir la répartition suivante dans ses placements à la fin de 1982:

Titres à revenu fixe: 80 p. 100, c'est-à-dire des titres d'hypothèques, des titres d'obligations, de débentures, ou, encore, des titres à court terme de bons du Trésor; titres à revenu variable: 20 p. 100. Ces titres comprennent les titres de propriétés qui sont les actions, ou les propriétés d'immeubles.

Comme le démontre un tableau tiré de *Institutional Investor*, 62.5 p.100 des fonds de retraite publics américains de plus d'un milliard d'actif, la proportion des titres à revenu variable est supérieure à 20 p. 100 dans l'ensemble de leurs placements.

[Traduction]

Caisse de dépôt, like many other financial institutions, is above all an administrator of funds, and as such its role is to get *maximum return* for the money it is entrusted with, and to *protect it* by avoiding any investment which would represent a risk deemed excessive while safeguarding its purchasing power.

To meet these two objectives, *Caisse de dépôt* must stick to certain basic principles like any other institution engaged in the management of funds.

One of the most important principle is undoubtedly that of diversification. In order to offset the negative impact on the overall return which the decrease in value of one type of investment (for instance, bonds) could have, a judicious distribution is essential among various investment vehicles. Hence when the stock market is bullish the administrator who had scattered his funds between stocks and bonds will find that the yield of his portfolio is less affected than another who would have elected to invest in stocks exclusively. It goes without saying that the same diversification principle applies to sectors within each type of investment and to each investment within a sector.

In addition, a portfolio manager should, from time to time, for the benefit of its depositors, cash in the profit realized because of diversification and the liquidity of the investment will then be of the utmost importance. In fact, there would be no point in holding shares that have doubled in value unless one can sell them.

Finally, for the same anticipated return the responsible manager will select securities which show the least volatility in order to protect his portfolio from abrupt fluctuations.

This means that any obstacle to these principles of sound management will result in the reduction of the eventual return and the increase of the risk level of portfolios.

For illustration purposes, in the last few years, bond market volatility was greater than that of the stock market and therefore, according to the standard risk exposure indices, investments in bonds were less attractive than investments in stocks.

The objective of the Caisse is to achieve the following distribution of its investments at the end of 1982:

Fixed income securities: 80 per cent (that is, mortgages, bonds, debentures or short-term Treasury bills); variable income securities: 20 per cent (that is, ownership in the form of shares or of property).

As shown in the table which appeared in the publication *Institutional Investor* (Oct. 82), 62.5 per cent of US public pension funds managing assets valued at more than one billion dollars, have invested over 20 per cent of their funds in variable securities.

[Text]

Il y a donc aux États-Unis plus de 62 p. 100 des fonds de plus de un milliards qui ont des proportions plus élevées que la Caisse de dépôt dans le secteur actions et immeubles.

Au 31 décembre 1981, selon une analyse de Wood Gundy, l'ensemble des caisses de retraite au Canada—représentant une valeur marchande totale de plus de \$55 milliards—avait la répartition suivante: titres à revenu fixe: 56,3 p. 100: titres à revenu variable: 43,7 p. 100

Maintenant que nous avons situé la Caisse de dépôt, si nous revenions au projet de loi S-31.

S-31 vise:

1° à empêcher le gouvernement d'une province, une de ses sociétés d'État ou une corporation contrôlée par l'un d'eux d'acquérir plus de 10 p. 100 des actions votantes de toute compagnie visée;

2° à interdire aux mêmes investisseurs de voter toutes les actions qu'ils pourraient acquérir, à compter du 3 novembre 1982 et, à l'avenir, dans toutes les sociétés visées.

Les sociétés visées sont de deux ordres:

1° les sociétés qui se livrent, à titre onéreux, à des activités interprovinciales ou internationales de transport de passagers ou de marchandise par un des moyens suivants: air, eau, rail, véhicules-automobiles et pipelines;

2° toute société qui contrôle une société de transport définie au paragraphe précédent. Il faut noter ici que, par contrôle, la loi comprendrait un contrôle de fait, par quelque moyen que ce soit, direct ou indirect. C'est donc dire que la définition du contrôle n'est pas limitée à la détention de 50 p. 100 ou plus des actions d'une entreprise.

Le projet de loi prévoit, par ailleurs, que le gouvernement fédéral peut exempter de l'application des dispositions qui précèdent, soit un investisseur, soit une société visée aux conditions qu'il détermine.

Il est également prévu qu'un investisseur visé, s'il détient déjà plus de 10 p. 100 d'une entreprise visée, peut conserver ce pourcentage d'actions à condition de n'en acquérir aucune nouvelle. S'il advenait qu'il en acquière de nouvelles, *tout l'excédent du 10 p. 100* serait alors contraire à la loi et les mécanismes prévus par la loi pour en disposer s'appliqueraient.

En quoi maintenant ce projet peut-il affecter un investisseur visé comme Caisse de dépôt et placement du Québec?

Nous allons reprendre, point par point, les aspects de ce projet de loi et vous démontrer pour chacun les conséquences qu'il risque d'entraîner.

D'abord les sociétés visées. Il faut, d'abord, dire que S-31 déborde très largement le problème du transport. Les sociétés visées et touchées par ce projet de loi sont de deux types: les sociétés de transport et les sociétés qui contrôlent des sociétés de transport.

Nous nous arrêtons en premier lieu aux «sociétés de transport».

[Traduction]

In other words, in the United States more than 62 per cent of the funds worth more than a billion dollars have higher proportions of their investments in stock and properties than does *Caisse de dépôt*.

According to an analysis made by Wood Gundy, at December 21, 1981, the aggregate pension funds in Canada—representing a market value of more than \$55 billion—had the following distribution: fixed income securities: 56.3 per cent variable income securities: 43.7 per cent.

Now that we have described the Caisse de dépôt, let us examine Bill S-31.

The purpose of this Bill is:

1° to prevent the government of any province as well as its Crown corporations or any body corporate that is controlled by them from acquiring more than 10 per cent of the voting shares of any corporation contemplated therein;

2° to prohibit investors from exercising the voting right pertaining to shares acquired by them after November 3, 1982 of any such corporation.

There are two types of corporations contemplated in the Bill:

1° corporations engaged in the transportation of passengers or goods for hire or reward whether by air, water, rail, motor vehicle or commodity pipelines;

2° any corporation controlling a body corporate involved in transportation as defined in the preceding paragraph. It must be noted here that control is understood to mean, under the provisions of the Act, legal control or control in fact by any means, whether direct or indirect. It follows that the interpretation of the word «control» is not limited to the ownership of 50 per cent or more of the shares of any undertaking.

Moreover, the Act provides that the federal government may exempt from the application of the foregoing provisions certain specific investors or corporations on such terms and conditions as it may specify.

The Act also provides that investors contemplated therein who already hold more than 10 per cent of any undertaking contemplated therein may retain that percentage of shares but may not acquire any additional shares. Should the investor acquire new shares, *any amount above 10 per cent* would then be contrary to the Act and the provisions of the Act respecting disposal thereof would come into effect.

Now, how could such a Bill affect a specific investor such as Caisse de dépôt et placement du Québec?

Let us go over each and every aspect of the Bill and show you the possible consequences in each case.

First let us look at the corporation contemplated by the Bill. It must be noted at the start that Bill S-31 reaches far beyond the transportation issue. There are two types of corporations contemplated; first, those corporations engaged in transportation and, second, those corporations which control them.

Let us begin with those corporations that are engaged in transportation.

[Text]

Il y a là une première difficulté: comment déterminer si une compagnie qui a des activités de transport suffisantes pour en faire une compagnie visée par la loi, et comment déterminer celles qui sont effectivement de juridiction fédérale? Il va sans dire que, dans certains cas, il est apparent qu'une compagnie est une compagnie de transport, que la substance et l'essence de ses activités sont le transport, et qu'il s'agit essentiellement de transport interprovincial et international, donc, d'une compagnie dont les activités sont de juridiction fédérale; mais tous les cas ne sont pas aussi clairs. L'ultime méthode efficace de détermination qui puisse être pratiquée est celle de la décision des tribunaux.

Lorsqu'une partie mineure des activités d'une entreprise est le transport, et même si cette entreprise était réputée de juridiction fédérale quant à cette activité, pour quelles raisons et pour quels motifs devrait-on empêcher un investisseur d'y injecter plus de 10 p. 100 en actions, et pour quelles raisons devrait-on empêcher un investisseur visé de voter ces actions? En quoi est-ce que le fait de détenir dans une telle entreprise plus de 10 p. 100 des actions votantes compromet-il les activités de transport interprovinciales de cette entreprise? En vertu de quelles présomptions peut-on conclure qu'un investisseur visé détournera les activités de la compagnie à des fins autres qu'aux fins généralement poursuivies par cette compagnie, c'est-à-dire des fins de service et de rentabilité?

C'est ainsi que, dans le cas de CP, par exemple, qui est qualifié de compagnie de transport, on constate que, en moyenne, au cours des 5 dernières années, seulement entre 30 et 40 p. 100 de ses profits proviennent du transport. Donc, moins de la moitié des profits de C.P. proviennent du transport, et, pourtant, on la qualifie de compagnie de transport. La plus grande partie de ses profits provient donc d'activités autres que le transport. Dans d'autres cas, la proportion des revenus provenant des activités de transport est encore plus faible et même parfois totalement non significative par rapport au total des revenus.

Cela met en relief le fait que, dans la mesure où l'objectif recherché par la législation est la réglementation ou la protection du transport international ou interprovincial, le moyen employé, c'est-à-dire la réglementation de la propriété des actions, est inadéquat et déborde largement le transport. Comme l'a déclaré le président de la Bourse de Montréal:

L'intérêt national peut être protégé par d'autres moyens que la limitation de la propriété. Ces autres moyens, tels la réglementation de l'activité proprement dite des entreprises de transport, seraient nettement plus efficaces et entraîneraient des conséquences moins pernicieuses.

Qu'on nous permette de mentionner que le Canada a déjà une loi du transport, et que des représentants de la Commission des transports du Canada ont confirmé que cette loi était appropriée pour assurer les objectifs canadiens de la politique du transport.

Quant au deuxième type de sociétés visées, la situation est encore plus grave. Il s'agit de sociétés qui la plupart du temps ne sont pas des sociétés de transport, qui peuvent être, par exemple, des sociétés de gestion ou des «holdings» qui détiennent

[Traduction]

We already have a problem there. How do we determine if a corporation is sufficiently involved in transportation activities to bring it under the Act and how do we determine which of those corporations are effectively under federal jurisdiction? The solution of last resort would be that of judicial arbitration. It goes without saying that the question sometimes does not arise because it is obvious that the pith and substance of the corporation's activities are centered on transportation, that such transportation is essentially of an interprovincial and international nature, and that therefore the corporation's activities are of federal jurisdiction. However, all cases are not quite as cut and dried. The solution of last resort would be that of judicial arbitration.

Where only a small part of the corporation's activities involves transportation, and although it should then be deemed to come under federal jurisdiction in that respect, on what grounds could investors' contributions be limited to 10 per cent of its shares and for what reasons could investors be forbidden to vote these shares? How can the fact that one owns more than 10 per cent of the voting shares of a corporation represent a danger for the interprovincial transportation activities of that corporation? How can we presume to conclude that a specific investor will divert the corporation's activities to purposes other than those generally pursued by that corporation, that is to say, purposes of service and profitability?

Thus in the case of CP, for instance, which is defined as a transportation company, over the last 5 years only between 30 per cent and 40 per cent of its net earnings has been derived from transportation. Therefore, less than half of CP's profits come from transportation, and yet it is considered a transportation company. The greater part of its revenue therefore comes from activities other than transportation. In other cases, the percentage of income from transportation activities is even lower, and sometimes completely immaterial as compared to aggregate earnings.

From all this one fact emerges: insofar as the Bill has for objective the regulation or the protection of international or interprovincial transportation the means resorted to, that is regulation of stock ownership, is not adequate and reaches far beyond transportation. As was stated by the President of the Montreal Stock Exchange:

National interest can be protected by other means than restriction of ownership. These other means, such as regulations of activity per se of transportation companies would definitely be more efficient and would have less punishing consequences.

May we mention that there exists a Canadian statute governing transportation and that representatives of the Canadian Transport Commission have confirmed that the provisions of the Act were fully adequate to implement the Canadian transportation policies.

As regards the second category of corporations contemplated in the Act, the situation is even more serious. These are corporations that may not be involved in transportation. For instance, they could be investment administration corporations

[Text]

nent ou contrôlent des sociétés de transport de juridiction fédérale. Cela peut aussi être n'importe quelle grande ou moyenne entreprise œuvrant dans n'importe quel champ d'activité qui aurait une filiale, aussi petite soit-elle, qui opérerait dans le domaine du transport de juridiction fédérale.

Ainsi, par exemple Alcan, ou Provigo, ou Dominion Textiles, qui ne sont visiblement pas des compagnies de transport, pourraient détenir ou contrôler, directement ou indirectement, par l'intermédiaire de plusieurs autres filiales, une petite compagnie de transport de juridiction fédérale, et ces sociétés deviendraient elles-mêmes des sociétés visées par la loi, et un investisseur visé ne pourrait ni excéder 10 p. 100 des actions, ni voter les nouvelles actions qu'il acquerrait.

Les catégories de sociétés visées par la loi occupent donc des champs beaucoup plus vastes que celui des compagnies de transport interprovinciales à proprement parler, et, de plus, elles sont imprécises. Il faut souligner les difficultés majeures d'interprétation qu'entraîne la notion de contrôle de fait employée dans la loi. Cette notion entraîne une évaluation subjective qui pose des problèmes d'incertitude pour l'investisseur.

Prétendre, dans ce contexte, protéger au moyen du projet de loi S-31 la juridiction fédérale dans le domaine du transport est certainement, selon nous, abusif et prête flanc à des débats juridiques sur la constitutionnalité de telles dispositions.

L'effet net de S-31 à cet égard est plutôt de viser une portion importante des grandes et moyennes entreprises canadiennes dans lesquelles un investisseur peut placer ses capitaux, donc de limiter de façon importante son champ d'investissement et ses choix d'entreprises, et, comme nous le verrons, ses véhicules de placement dans les entreprises, le tout ayant des répercussions sur le rendement et la sécurité de nos placements.

Passons maintenant au droit de vote. Les dispositions du projet de loi à ce chapitre n'attaquent pas seulement des principes fondamentaux, mais risquent d'entraîner, s'il est adopté, des effets négatifs importants pour un organisme comme le nôtre.

Qu'en est-il d'abord des principes? La loi empêche un investisseur visé de voter toute nouvelle action qu'il acquerrait dans l'une des compagnies visées. Nous estimons, comme tout homme d'affaires ou tout citoyen qui investit dans le domaine des actions d'entreprises, que le droit de vote de l'actionnaire est un droit aussi fondamental que l'est le droit de vote pour le citoyen dans une société démocratique.

Appliquée à la Caisse de dépôt, toujours sur le plan des principes, la proposition gouvernementale est certes paradoxale, c'est le moins que l'on puisse dire! En effet, lorsqu'un citoyen du Québec achète une action, par exemple dans Alcan ou toute entreprise de ce genre, il peut voter; si 100 000 citoyens du Québec achètent chacun une action, ils peuvent voter individuellement; mais si ces citoyens se mettent ensemble et achètent ces actions par une société qui est leur mandataire, ils ne peuvent voter!

[Traduction]

or holding companies which hold or control, either directly or indirectly through subsidiaries, some small transportation company which comes under federal jurisdiction. This could also apply to a large or medium-sized company operating in whatever activity controlling a subsidiary, however small, active in transportation under federal jurisdiction.

For example Alcan Provigo or Dominion Textiles, all of which are not obviously transportation corporations could hold or control, directly or indirectly by means of several other subsidiaries, a small transportation company under federal jurisdiction, these corporations could then become corporations as defined under the Act in which an investor under the terms of the Act could not hold more than 10 per cent of the shares, nor use the voting privilege attached to any new stock he could acquire.

Consequently the types of corporations contemplated under the Act extend far beyond the limits of the strictly speaking interprovincial transportation companies and furthermore they are vague in nature. It should be stressed that the notion of control in fact, as used in the Act, creates major interpretation problems. This notion calls for subjective interpretation and brings up uncertainty for the investor.

Resorting to Bill S-31 to protect the federal jurisdiction in the field of transportation is an unfair pretext which opens the door to judicial debates on the constitutionality of such provisions.

The net effect of S-31 is rather to focus out a great portion of the Canadian large and middle-sized companies suitable for investment. As a result, an investor sees his opportunities sizeably reduced, as well as his choice of enterprises available, and even, as we will see later on, the type of investment in those enterprises is also reduced. All of that has an impact on the yield and security of our investments.

Let us now come to the voting rights. Not only do the relevant provisions of the Act represent a danger to fundamental principles but they could, if this Bill is brought into law, entail major drawbacks for an organization such as ours.

First, what principles do we apply here? Under the Act, specific investors are prevented from voting new shares acquired by them in certain corporations. Like all businessmen or citizens who invest in company shares, we feel that the right to vote one's shares is just as fundamental to any shareholder as the right to vote is to any citizen in a free democratic society.

As far as principles go, the governmental proposal as applied to the Caisse de dépôt is undoubtedly paradoxical, to say the least! Indeed, when a Quebecer purchases a share, for example an Alcan share or a share in any similar corporation, he can vote; should 100 000 Quebecers each purchase one share, they each would have one right to vote; but should these people get together and purchase these same shares through one of their Government corporations which is their representative or trustee, then they could not vote!

[Text]

Les motifs allégués pour ce retrait anormal du droit de vote reposent sur la présomption que, dans ce dernier cas, les citoyens-actionnaires ne voteront pas dans le sens le plus favorable à l'entreprise, mais selon les intérêts qui leur sont propres.

Le projet de loi S-31 présume que depuis le 3 novembre, toute action acquise par la Caisse ou toute action détenue ou acquise en plus du 10 p. 100 dans une compagnie visée est acquise, non dans un but de rentabilité, mais dans le but de détourner la compagnie de ses fins premières au bénéfice du Québec. C'est ridicule. Quand on investit 200 millions dans une entreprise, c'est ridicule de penser qu'on n'a pas pour objectif la rentabilité. Nous reviendrons d'ailleurs plus longuement sur ce sujet.

Mais, comme nous le disions, le retrait du droit de vote ne pose pas que des questions de principe. Dans la pratique, il faut aussi se rappeler que le droit de vote constitue un élément essentiel à l'équilibre juridique d'une compagnie de même qu'un critère de référence souvent retenu par la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes. L'article 98 de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes prévoit le pouvoir des administrateurs de modifier certains règlements de la compagnie; il prévoit de même le pouvoir des actionnaires ayant droit de vote de ratifier ou non ces résolutions; et seul un actionnaire ayant droit de vote peut faire une proposition à cet effet.

Les articles 101, 104, 107, 129, 131 et 137 de la même loi prévoient tous des cas d'exercice de vote par l'actionnaire ou s'y réfèrent comme critères pour l'exercice d'autres droits.

L'article 167 prévoit que les actionnaires doivent voter sur plusieurs modifications au statut de la société dont les suivantes: transférer le siège social; apporter, modifier, ou supprimer toute restriction quant à ses activités commerciales; modifier la désignation de toutes ou en partie de ses actions, et ajouter, modifier ou supprimer tout droit, privilèges, restrictions et conditions, y compris le droit à des dividendes accumulés concernant toutes ou partie de ses actions, émises ou non; diviser en série une catégorie d'actions, émises ou non, en indiquant le nombre d'actions par série, ainsi que les droits, privilèges, restrictions et conditions dont elles sont assorties; autoriser les administrateurs à modifier les droits, privilèges, restrictions et conditions dont sont assorties les actions non émises d'une série.

L'article 169 prévoit que pour présenter une proposition de modification de statuts, un actionnaire doit posséder le droit de vote.

L'article 170 de la Loi des sociétés commerciales canadiennes prévoit que les détenteurs d'actions ont le droit de voter séparément sur des propositions de modification majeure de statuts dont je donnerai quelques exemples. Il s'agit de modifications, tendant à étendre, modifier ou supprimer les droits, privilèges, restrictions ou conditions dont sont assorties les actions de ladite catégorie, notamment, en supprimant ou modifiant, de manière préjudiciable, le droit aux dividendes accumulés ou cumulatifs; en étendant, supprimant ou modifiant, de manière préjudiciable, les droits de rachat; en réduisant ou supprimant une préférence en matière de dividende ou

[Traduction]

The reasons alleged for withdrawing the voting right are based on the assumption that, in the latter case, the citizen-shareholders would not vote in the best interest of the corporation but rather in their own interest.

Bill S-31 alleges that since November 3, any share acquired by Caisse or any share held or acquired exceeding the 10 per cent limit is acquired, not for profitability purposes but for the purpose of sidetracking a company from its initial corporate goals for the benefit of Québec. This is ridiculous. When one invests 200 million dollars in a corporation it would be ridiculous to think one does not seek profitability. We shall get back to that later on.

As mentioned earlier the withdrawal of voting rights does not bring up questions of principles only. From a practical standpoint, the right to vote constitutes an essential element of legal stability for a corporation as well as a reference standard often used in the Canada Business Corporations Act. Section 98 of that Act provides that the directors may amend certain regulations of the company; that voting shareholders may confirm, reject or amend these regulations; and only a shareholder entitled to vote may make a proposal to that effect.

Sections 101, 104, 107, 129, 131 and 137 of the Canada Business Corporations Act provide that shareholders elect directors to hold office and that they may remove them from office.

Section 167 provides that shareholders may vote on the following amendments to the articles of a corporation: moving the corporation's head office; adding, changing or removing any restriction upon the business or businesses that it may carry on; changing the designation of all or any of its shares and adding, changing or removing any rights, privileges, restrictions and conditions, including rights to accrued dividends in respect of all or any of its shares, whether issued or not; dividing a class of shares, whether issued or not, into series and fixing the number of shares in each series and the rights, privileges, restrictions and conditions thereof; authorizing the directors to change the rights, privileges, restrictions and conditions attached to unissued shares in any series.

Section 169 provides that to make a proposal to amend the articles, a shareholder must be entitled to vote.

Section 170 of the Canada Business Corporations Act provides that holders of shares are entitled to vote separately upon proposed significant amendments, of which I will give examples. A significant amendment is one that would add, change or remove the rights, privileges, restrictions or conditions attached to the shares of such class and, without limiting the generality of the foregoing, remove or change prejudicially rights to accrued dividends or rights to cumulative dividends; add, remove or change prejudicially redemption rights; reduce or remove a dividend preference or a liquidation preference; or add, remove or change prejudicially conversion privileges,

[Text]

de liquidation, ou en étendant, supprimant ou modifiant, de manière préjudiciable, les privilèges de conversion, options, droits de vote, de transfert, de préemption ou d'acquisition de valeurs mobilières ou des dispositions en matière des fonds d'amortissement.

Il peut aussi s'agir de modifications tendant à accroître les droits ou privilèges des actions d'une autre catégorie, conférant des droits ou des privilèges égaux ou supérieurs à ceux de ladite catégorie; créer une nouvelle catégorie d'actions égales ou supérieures à celle de ladite catégorie; rendre égales ou supérieures aux actions de ladite catégorie, les actions d'une catégorie conférant des droits ou des privilèges inférieurs.

L'article 177 prévoit qu'un projet de fusion entre différentes entreprises doit être soumis à l'assemblée des actionnaires et au vote de chaque catégorie d'actionnaires; l'article 184 prévoit qu'un actionnaire habile à voter peut faire valoir sa dissidence dans les cas de certaines modifications aux statuts; l'exercice de cette dissidence permet à l'actionnaire de se faire verser la juste valeur des actions qu'il détient; l'article 203 et l'article 204 prévoient que les actionnaires peuvent par vote se prononcer sur l'opportunité de procéder à une dissolution ou à une liquidation de la compagnie.

Dans la pratique, il faut donc considérer que certaines transformations majeures de la compagnie, tels certaines modifications importantes de son capital-actions, des projets de fusion, certains projets qui auraient pour effet de diluer la position de certains actionnaires, de compromettre la valeur des actions qu'ils détiennent dans l'entreprise, certains projets qui ont pour effet de changer les actions votantes en actions non votantes, d'autres qui ont pour effet de changer les actions à dividendes cumulatifs en actions à dividendes non cumulatifs ou des actions à dividendes de 8 p. 100 en actions à dividendes de 7 p. 100, sont normalement soumises aux votes des actionnaires. Il s'agit là de modifications qui affectent l'investissement de chacun des actionnaires. Il est donc fondamental que chacun de ces actionnaires puisse se prononcer sur des propositions visant à modifier son avoir.

En retirant le droit de vote, par exemple, à la Caisse de dépôt dans certaines entreprises, on la met non seulement à la merci de transformations qu'elle jugerait non souhaitables dans l'intérêt de la compagnie et des actionnaires, mais on compromet aussi la sécurité de son investissement. Ainsi, la Caisse de dépôt pourrait avoir investi un nombre «X» d'actions d'une catégorie précise dans une entreprise et se retrouver le lendemain, sans avoir pu exprimer sa position sur le sujet, avec un nombre «Y» d'actions de la même entreprise n'ayant pas la même caractéristique, ni même un rendement similaire; et on lui aurait au surplus retiré le droit exceptionnel de dissidence prévu par la loi.

On sait déjà à quel point, dans le domaine politique, l'exécutif a acquis une prépondérance sur le pouvoir législatif. Dans le domaine des affaires et des grandes entreprises, un phénomène similaire s'est produit au cours des ans. Maintenant, les conseils d'administration, c'est-à-dire les dirigeants de l'entreprise, lorsque celle-ci est importante et que ses actions sont largement répandues dans le public, contrôlent à toutes fins prati-

[Traduction]

options, voting, transfer or pre-emptive rights, or rights to acquire securities of a corporation, or sinking fund provisions.

Another such amendment would be one that would increase the rights or privileges of any class of shares having rights or privileges equal or superior to the shares of such class; create a new class of shares equal or superior to the shares of such class; make any class of shares having rights or privileges inferior to the shares of such class equal or superior to the shares of such class.

Section 177 provides that each amalgamating corporation should submit the amalgamation agreement for approval to a meeting of the holders of shares and to the holders of each class of shares; Section 184 provides that a holder of shares entitled to vote may dissent if the corporation resolves to amend its articles; this enables the shareholder to be paid by the corporation the fair value of the shares held by him; Sections 203 and 204 provide that a shareholder who is entitled to vote may make a proposal for the liquidation and dissolution of a corporation.

From a practical standpoint, major changes in the corporation such as changes in the capital stock, amalgamation plans, plans which might result in diluting the position of certain shareholders or in jeopardizing the value of their shares in the corporation, projects whereby voting shares would be transformed into non-voting shares, other projects whereby cumulative dividend shares would become non-cumulative dividend shares or 8 per cent-dividend shares could become 7 per cent-dividend shares, all of these changes are usually voted on by the shareholders. Indeed, these are changes which affect the investment of each shareholder who therefore enjoys the basic right of having the opportunity to express his opinion on proposals aimed at altering his assets.

For instance, if you were to withdraw the right to vote, to which the Caisse de dépôt is entitled, in certain corporations, you would not only be putting the Caisse at the mercy of changes which it would deem undesirable, taking into account the interest of the corporation and of its shareholders, but also you would compromise the security of its investment. Thus, the Caisse de dépôt could have invested X number of shares of one specific category in one corporation and thereafter find itself with Y number of shares of this same corporation with different features and even a different return without even having had the opportunity to express its opinion on the subject. Moreover Caisse would have been deprived of the exceptional right of dissent provided for under the Act.

In the field of politics, we already know to what extent the executive power has overshadowed the legislative power. In business and in the field of large businesses, a similar change has occurred during the years. Now boards of directors, that is to say directors of large publicly-owned corporations, effectively control the corporations by soliciting proxies before shareholder's meetings are held. The exercise of his right to vote by

[Text]

ques l'entreprise, au moyen de la sollicitation de procurations préalables à la tenue des assemblées d'actionnaires. L'exercice du droit de vote par un actionnaire important, quoique mathématiquement minoritaire, permet également parfois d'influencer le choix des administrateurs d'une entreprise qui doivent représenter tous les actionnaires.

Il faut se rappeler que des dirigeants de grandes entreprises, qui ne possèdent à peu près aucune action du capital-actions de leur entreprise, peuvent négliger leurs actionnaires mêmes si certains d'entre eux peuvent avoir investi des sommes considérables pouvant aller jusqu'à des millions de dollars. On peut alors se demander si ces dirigeants d'entreprise administrent dans l'intérêt de leurs actionnaires, dans l'intérêt qu'ils se font de l'entreprise ou dans leur propre intérêt. Il nous semble important et même fondamental que les administrateurs d'entreprise administrent dans l'intérêt de leurs actionnaires qui sont les réels et seuls propriétaires de l'entreprise. Ce n'est certes pas en retirant le droit de vote à certains actionnaires importants que l'on facilitera ou redonnera un peu de pouvoir à l'assemblée des actionnaires. Il faut, au contraire, renforcer la démocratie corporative.

Ce choix des dirigeants de compagnie est donc crucial. Dans certains cas, il faut signifier la différence entre la faillite et la survie de l'entreprise; dans d'autres, c'est la différence entre une rentabilité inférieure ou supérieure. Car les entreprises ne vivent pas indépendamment des dirigeants qui mènent leurs affaires.

Nous devons donc faire état à cet égard des représentations que nous recevons de plusieurs actionnaires minoritaires qui se disent beaucoup plus rassurés des gestes des administrateurs quand un organisme comme la Caisse de dépôt, ayant à sa disposition les analystes et l'expérience requis, peut porter avec eux un jugement sur l'état des affaires d'une société ou sur l'opportunité d'une résolution soumise par la direction d'une entreprise.

Nous ne voudrions pas ici esquiver un sujet qui obsède certaines personnes: la possibilité ou la volonté présumée de la Caisse de dépôt de prendre le contrôle d'entreprises. Rappelons d'abord que la Loi sur la Caisse de dépôt contient plusieurs restrictions,—notamment celle limitant à 30 p. 100 son investissement dans une compagnie,—qui font en sorte que la Caisse de dépôt ne peut légalement contrôler aucune entreprise. Si elle souhaite exercer une influence, la Caisse de dépôt doit donc la partager avec d'autres actionnaires, elle doit recevoir leur appui et leur accorder le sien dans l'intérêt de l'ensemble de la compagnie.

Dans le cas de la Caisse de dépôt, on ne peut donc dire qu'elle contrôle une entreprise: elle peut exercer une influence plus ou moins forte selon qu'elle reçoit ou non l'appui des autres actionnaires.

D'ailleurs, et nous l'avons exprimé à plusieurs reprises, la Caisse de dépôt ne veut pas et n'est pas intéressée à gérer des entreprises. Elle veut être présente pour surveiller et protéger ses investissements en capital-actions lorsqu'ils sont substantiels eu égard à l'entreprise, et elle pose comme condition préalable à de tels investissements d'avoir des partenaires—actionnaires et dirigeants d'entreprise,—compétents, dynami-

[Traduction]

any important shareholder can, even though he is mathematically a minority shareholder, also allow him to influence the selection of his company's directors who are the representatives of all shareholders.

This allows the directors of large corporations who are not themselves the shareholders therein to ignore the wishes of their shareholders, although some of them may have invested enormous amounts of money and sometimes millions of dollars therein. This allows us to ask ourselves whether these directors work in the interest of their shareholders, in what they consider to be the interest of their firm or in their own personal interest. We feel it is not only important but fundamental that corporation directors work in the interest of their shareholders who are, in fact, the only true owners of the corporation. Withdrawing their right to vote to certain important shareholders will certainly not help in giving shareholders' meetings back some of their power. Quite the contrary, corporate democracy has to be strengthened.

The selection of directors is crucial. In some cases, this may mean the difference between the firm's bankruptcy and survival. In other cases, this represents the difference between lower and superior return. In short, companies are not independent of the directors who conduct their business.

We could therefore like to point out that many small shareholders feel reassured and have told us so, about the administration when they know that an agency such as the Caisse, boasting analysts and a wide experience, will also assess the activity of a corporation and the opportunity of a resolution submitted by the company.

At this point we cannot avoid a subject which has become an obsession for many: the presumed intent or the possibility for the Caisse to take over a company. Firstly, we would like to recall that the Act governing Caisse de dépôt calls for many restrictions—especially that limiting 30 per cent its investment in one company—which makes it legally impossible for the Caisse de dépôt to take over any company. In the event that the Caisse wishes to exert decisional influence, it must share it with other shareholders, it must secure their support and give shareholders its own support in the interest of the company as a whole.

In the specific case of Caisse de dépôt, it cannot be said that it controls a corporation; it may exercise some influence, more or less strong, depending on the support it receives from the other shareholders.

Moreover, and this was said very often before, the Caisse is not interested in taking over the management of companies. The Caisse wants to be present to supervise and to protect its investment in share capital, especially when it is a sizeable one, considering the firm in question, but our first and foremost condition upon entering into this type of involvement is to get partners—shareholders and managers—who are competent,

[Text]

ques et capables de gérer l'entreprise d'une façon rentable. Nous sommes d'avis que ce rôle d'investisseur à la fois prudent, dynamique et vigilant est celui qui convient à une société comme la nôtre et que le rôle d'entrepreneur et de gestionnaire d'entreprise doit être celui de nos partenaires, qu'il s'agisse du secteur privé, coopératif ou public.

En substance, nous estimons que le droit de vote pour un actionnaire... c'est de l'argent. Le droit de vote a une valeur économique en ce sens qu'il sert à protéger l'investissement et à le rentabiliser. Le droit de vote sert à la prise de décision, soit directe par les actionnaires, soit indirecte par les administrateurs élus par les actionnaires. Ces prises de décision sont déterminantes pour l'activité et la rentabilité de l'entreprise, et par voie de conséquence, sur le rendement à l'actionnaire investisseur. C'est ce que la Caisse de dépôt recherche.

Certains ont laissé entendre que la Caisse de dépôt pourrait plutôt investir en actions privilégiées non votantes ou aider les entreprises par des prêts ou par voie d'obligations ou de débentures.

A l'occasion, un investissement en actions privilégiées peut en effet être intéressant en termes de rendement mais il faut dire que la réalité financière sous-jacente à cette catégorie d'actions est qu'elles sont créées pour satisfaire aux besoins de classes d'actionnaires dont l'imposition des revenus présente certains problèmes.

De fait, il s'agit de mettre en place un instrument dont les revenus seraient susceptibles d'être imposés à un taux moindre que les instruments de dettes et par conséquent d'obtenir de l'actionnaire des fonds à un taux moindre tout en lui fournissant un rendement net après impôt supérieur à celui d'un revenu sur prêt.

On comprendra qu'une institution comme la nôtre, dont les revenus ne sont pas imposables, n'ait aucune raison de sacrifier du rendement pour investir dans ce genre d'actions.

Quant aux prêts aux entreprises, la Caisse de dépôt en fait également. Mais il y a une première confusion à dissiper: nous ne faisons pas de prêts pour aider, nous ne subventionnons pas et ne faisons pas de cadeau; notre objectif, c'est la rentabilité. Or comme nous l'avons mentionné, nous estimons préférable en termes de rendement d'investir une portion appréciable de nos placements en actions ordinaires pour profiter, non seulement du rendement courant, mais aussi de l'accroissement de valeur découlant soit uniquement de l'inflation, soit de la rentabilité de l'entreprise, soit des deux à la fois.

D'autre part, et en ce sens, notre activité d'investissement en capital-actions constitue un soutien aux entreprises, car beaucoup d'entreprises canadiennes et québécoises sont sous-capitalisées. Nous l'avons dit souvent et il y a quelques jours, le 25 novembre dernier, le ministre fédéral des Finances le déclarait aussi, jugeant que les entreprises canadiennes ont une proportion de dettes trop élevée par rapport à leur capital-actions et qu'il fallait trouver des solutions au manque de capital.

Le ministre des Finances s'est exprimé de la façon suivante devant un comité de la Chambre:

[Traduction]

dynamic and capable of profitable administration. We believe that the role of the careful, dynamic and attentive investor is one which suits a corporation such as the Caisse and that the role of managing, promoting, setting up a business corporation should belong to our partners whether they are from the private sector, the cooperative sector or the public sector.

Basically we feel that for a shareholder the right to vote... is money. The right to vote is translated into an economic value in that it helps protect an investment and make it profitable. The right to vote helps protect an investment and make it profitable. The right to vote helps when decisions have to be made, whether directly by the shareholders or indirectly by the administrators elected by the shareholders. And this decision-taking process is crucial for the company's operations and profitability and ultimately, for the yield to the shareholder-investor. Such is the goal of the Caisse.

Some have expressed the view that the Caisse should rather invest in non-voting, preferred shares or in providing help to companies by way of loans or bonds and debentures.

An investment in preferred stock may occasionally be interesting yield-wise but these cases are rather few in numbers. The underlying financial truth in the case of preferred stock is that these shares were put out to meet the needs of certain types of shareholders who are faced with income tax problems.

Actually, an investment vehicle is instituted on which the tax burden on revenue is lower than the tax burden of a debt instrument, therefore, it is possible to obtain funds from the shareholder at a lower cost for the corporation than that on borrowed moneys.

Of course, it is understandable that an institution whose revenue is not taxable has no reason to sacrifice any of its return to invest in that type of shares.

Loans to companies is another of Caisse de dépôt activities. There is one point to be made clear at the start, however; the loans made by Caisse de dépôt are not the supportive type, we do not grant subsidies or make gifts; our objective is profit making. We therefore prefer, in terms of return, to invest a sizeable portion of our funds in common shares in order to receive the current return but also to see the value of our investment increase as a result of inflation, or of the sound operation of our agency or sometimes from both elements.

On the other hand and in this sense our investment operations constitute a support to corporations, a large number of Canadian and Quebec firms are under capitalized. This we mentioned often and a few days ago, on November 25, the federal Minister of Finance was of the same opinion when he considered that the debt portion of Canadian companies was too high as compared to their capital stock and he proposed that solutions should be found to offset this under capitalization.

[Text]

Il me semble que le secteur de l'entreprise connaît actuellement de grandes difficultés. Voyez l'état des profits du secteur privé de l'économie canadienne. La situation est peu réjouissante. Nous ne pouvons laisser les choses se perpétuer ainsi. Il faudra prendre des mesures pour reconstituer les profits du secteur privé et relancer le marché des actions. Le bilan d'une société, c'est une affaire très sérieuse, très complexe et il faudra accorder une très grande priorité à l'expansion du marché des actions au Canada au cours des prochaines années. Voilà l'une de mes priorités.

The same comments were made before you by the President of the Montreal Stock Exchange.

It is not the policy of the Caisse de dépôt to expostulate long on the problem of under capitalization . . . it goes ahead and does something about it. And it does it because this is to its own advantage, that of the companies, and that of the Canadian economy.

And when we stated, following the tabling of S-31, that the Caisse de dépôt would be prevented from investing an amount ranging between 1 and 1.5 billion dollars over a period of 4 years, such were the terms to be considered to measure the negative impact of S-31: loss of yield for Caisse de dépôt, absence of capital stock in the companies contemplated in the Bill.

Under Bill S-31, the number of voting shares which the Caisse de dépôt (together with the Quebec government and all other government corporations), can own in one of the relevant corporations is set at 10 per cent. As specified in the Bill, the Caisse de dépôt is taken to mean the government and the other government corporations. This is tantamount to ignoring both factual and legal realities.

Although it is a Crown corporation, the Caisse de dépôt administers the monies of the people and not that of the government. Hence, it is the manager of these monies on behalf of the public and businesses who expect that it will make these monies both profitable and safe.

It is with profitability in mind that Caisse de dépôt was set up in 1965 with the stated purpose of investing not only in fixed income securities, such as bonds issued by the government and bonds issued by government bodies, but also in the capital stock of corporations. Indeed, capital stock investment allows the diversification of a portfolio and represents a better hedge against inflation while providing a better return and promoting economic activity.

Seeing that the Caisse de dépôt must invest in corporate stock in order to meet its objectives of yield, security of capital and promotion of economic activity, it must then determine into which type of corporation it should invest. Just like any other investor with a sizeable portfolio, the Caisse de dépôt must diversify its investments in shares with an eye to the various fields of economic activity for maximum yield and minimum risks. Consequently, the field of transportation is one in which it must invest a good part of its assets in order to

[Traduction]

I think we are facing a situation at the present time where we have a corporate sector that is in a great deal of difficulty. You look at the profit situation of the private sector in the Canadian economy. It is dismal at the present time. We cannot let that situation continue indefinitely. We have to take steps whereby there would be a rebuilding of profits in our private sector and where there will also be a rebuilding of an equity market. A corporate balance sheet is a very, very serious situation, a very difficult situation and we have to encourage as a very high priority the expansion of the equity market in Canada over the next few years. This is one of the priorities I want to address.

Le même diagnostic fut posé devant vous par le président de la Bourse de Montréal.

La Caisse de dépôt ne fait pas de longs discours sur ce problème de sous-capitalisation: elle agit. Et elle le fait parce que c'est à son avantage à elle en même temps qu'à l'avantage des entreprises et de l'économie du Canada tout en entier.

Et quand, dans nos commentaires suite au dépôt de S-31, nous avons déclaré que c'est un montant minimum de un à un et demi milliard de dollars en quatre ans que nous ne pourrions investir en capital-actions d'entreprise, c'est en ces termes qu'il faut apprécier tout l'impact négatif de S-31: perte de rendement pour la Caisse de dépôt, absence de capital-actions dans les entreprises visées par le projet de loi.

Le projet de loi S-31 limite à 10 p. 100 le nombre d'actions votantes que la Caisse de dépôt, et le gouvernement du Québec et toutes autres sociétés d'État ensemble, peuvent détenir dans l'une des compagnies visées. Le projet de loi, tel que rédigé, assimile donc la Caisse de dépôt au gouvernement et aux autres sociétés d'État. C'est faire fi de la réalité, tant dans les faits que dans le droit.

Comme nous l'avons établi au début de cet exposé, la Caisse de dépôt, même si elle est une corporation de la Couronne, ne gère pas les fonds du gouvernement, mais les fonds des citoyens. Elle est la gestionnaire de ces fonds au nom des citoyens et des entreprises qui attendent d'elle une gestion rentable et sécuritaire.

C'est en visant cette rentabilité que le législateur, en créant la Caisse de dépôt en 1965, lui a fixé comme objectif d'investir non seulement en revenu fixe, comme des obligations gouvernementales et d'organismes gouvernementaux, mais aussi en capital-actions d'entreprises. L'investissement en capital-actions permet en effet de diversifier le portefeuille, de mieux combattre les effets de l'inflation, d'accroître le rendement et de soutenir l'activité économique.

Mais une fois que l'on a établi que, pour satisfaire ces objectifs de rendement, de sécurité et de soutien à l'activité économique, la Caisse de dépôt doit investir en actions d'entreprises, il faut ensuite déterminer dans quels types d'entreprises. Comme tout autre investisseur ayant un portefeuille important, la Caisse de dépôt doit donc diversifier ses placements en actions suivant les différents champs d'activité économique afin de maximiser son rendement et de réduire son risque. C'est ainsi que tout le domaine du transport est un champ

[Text]

satisfy both yield and security standards while supporting economic development.

When considering, for instance, the 4.65 per cent share allocated to transportation activities in the overall Toronto Stock Exchange Index (TSE 300), it will be noted that CP Limited claims a large chunk of that share, 4.21 per cent. Still from the strict point of view of portfolio strategy, a manager looking for high yield might assess that the Caisse should invest less than the normal share of the index in public utilities, and in reverse, twice the share of the index in transportation which would mean at this time 8.24 per cent, of its portfolio in CP Limited. yet the *Caisse de dépôt* has only 7.5 per cent of its portfolio presently invested in CP Limited. This spread between the 8.4 per cent objective and the present 7.5 per cent of the portfolio may be an acceptable short-term goal. However, it could not be increased without weighing heavily on the return.

Nevertheless, in the years to come and beginning in 1983, the *Caisse de dépôt* will increase its stock portfolio and if then it cannot build up its equity in CP, the relative share of the CP stock will constantly diminish in relation to the total of its portfolio. Consequently, the *Caisse de dépôt* will not be in a position to offer its depositors the return which all of its competitors in Canada, who are not limited by the 10 per cent rule, can achieve for the reason that it cannot increase its percentage. It is therefore the middle-term yield that is penalized, and with time, the penalty will grow heavier for the pension and savings of Quebecers under management by the Caisse and the amount of the penalty will accrue not mathematically but logarithmically.

Why invest in CPT, you may ask; you must recall what we mentioned earlier on that CP represents 91 per cent of the TSE 300 transportation index, although the performance of CP Limited as regards the TSE 300 has to be considered. Over a five-year period, the TSE 300 performance was set at 12.8 per cent while CP Limited boasted a 14.3 per cent performance and, over a ten-year period, the performance of the TSE 300 was calculated at 4.7 per cent compared to that of CP Limited at 7.9 per cent or 1.6 times that of the TSE 300. This improved performance of CP Limited in relation to TSE 300 makes it justifiable and may even make it necessary for a prudent administrator to acquire an average equity in CP Limited which is higher than the TSE 300 index.

It therefore becomes obvious that, in the specific case of the major, and by far the largest private corporation in Canada, which, because it draws an important part (but less than half) of its income from transportation, is deemed a transportation company, the 10 per cent limit greatly hampers the yield afforded the *Caisse de dépôt*. While we cannot curb the discussions on the motives, whether real, dreaded, assumed or what not which the *Caisse de dépôt* can have to invest in CP Limited, we have for our part just established our reasons and

[Traduction]

d'activité dans lequel elle doit investir une partie appréciable de son actif pour satisfaire à la fois aux critères de rendement et de sécurité et en même temps pour soutenir le développement économique.

Si l'on considère, par exemple, le pourcentage que représente le champ d'activité du transport dans l'indice boursier de Toronto, TSE 300, qui est de 4,65 p. 100, on constatera par exemple que CP Limitée constitue à lui seul la grande partie de cet indice, soit 4,21 p. 100. Or, au point de vue strictement de stratégie de porte-feuille, le gestionnaire qui veut une bonne performance peut estimer que la Caisse de dépôt doit avoir, par exemple, une pondération inférieure à l'indice dans le secteur des services publics et une pondération deux fois supérieure à l'indice dans le transport, soit actuellement 8,24 p. 100 de son portefeuille dans CP Limitée. Or c'est seulement à l'heure actuelle 7,5 p. 100 du portefeuille de la Caisse de dépôt qui est actuellement investi dans CP Limitée. Cet écart entre l'objectif de 8,4 p. 100 et la part actuelle de 7,5 p. 100 du portefeuille peut être acceptable à court terme. Cependant, il ne pourrait certainement pas être accru sans pénaliser lourdement le rendement.

Or, au cours des années à venir et dès 1983, le portefeuille d'actions de la Caisse de dépôt s'accroîtra; si elle ne peut alors accroître sa part dans CP, la part relative de CP dans l'ensemble de son portefeuille diminuera constamment. La Caisse de dépôt ne pourra donc pas procurer à ses déposants le rendement que tous ses compétiteurs canadiens non limités par la règle du 10 p. 100 pourront obtenir, car elle ne pourra accroître son pourcentage. C'est donc le rendement qui est pénalisé à moyen terme et, au fur et à mesure que les années s'écouleront, cette pénalité sera de plus en plus lourde pour les fonds de pension et d'épargne des Québécois qui sont gérés par la Caisse de dépôt. Elle croîtra à un rythme non pas mathématique mais logarithmique.

On peut certes se demander pourquoi une telle part d'investissement dans CP: il faut se rappeler ce que nous disions précédemment à l'effet que CP représente 91 p. 100 de l'indice des transports dans le TSE 300 et, d'autre part, il faut constater la performance de CP Limitée par rapport au TSE 300. Sur une période de cinq ans, la performance du TSE 300 fut de 12,8 p. 100 alors que la performance de CP Limitée fut de 14,3 p. 100; et sur une période de dix ans, la performance de l'indice TSE 300 ayant été de 4,7 p. 100, la performance de CP Limitée a été de 7,9 p. 100, soit 1,6 p. 100 fois celle du TSE 300. Cette performance supérieure de CP Limitée par rapport au TSE 300 justifie et peut commander à un gestionnaire compétent d'avoir dans CP Limitée une pondération supérieure à l'indice du TSE 300.

On constate donc que dans le cas spécifique de la principale, et de loin la plus grosse entreprise privée au Canada et qui, parce qu'elle tire une part importante quoique minoritaire de ses revenus du transport, est considérée comme une compagnie de transport, la limite de 10 p. 100 imposée à la Caisse de dépôt est fortement pénalisante sur son rendement. On ne peut certes pas empêcher tous et chacun de disserter sur les motifs réels, appréhendés, présumés que la Caisse de dépôt peut avoir d'investir dans CP Limitée; quant à nous, nous venons d'expo-

[Text]

proved how a 10 per cent limit in the case of very profitable enterprises is ruinous to the Caisse as well as to its depositors as a whole.

Undoubtedly, CP Limited is not the only transportation corporation although it claims a large share of the private market. There are at least ten other important corporations involved in transportation that are listed on the stock exchange and to which the Bill applies. But there are relatively few of these rather large corporations which provide an interesting return and where an investment is safe. Therefore, to restrict to 10 per cent the ownership of stock in profitable companies at all times, whatever the economic outlook, is to attempt to force the *Caisse de dépôt* to invest a portion of its funds in less profitable corporations . . .

In addition to corporations listed on the stock exchange, there are quite a good number of medium-sized firms operating in the field of activity referred to in the Bill. It is hard to establish the exact number of these corporations, whether they be strictly speaking transportation companies or corporations controlling transportation companies. The data supplied by Statistics Canada in this regard is far from exhaustive and clear. From what we have been able to gather, they should number approximately 1 500, excluding pipelines.

The capital stock of these corporations is generally much less publicly held and investment in those corporations is usually in the form of rather large blocks of shares. Since there are fewer methods to control unlisted corporations, people wishing to invest in shares issued by them will usually find it best to hold a rather large block of shares, for safer investment and better return, and, by the same token, they will have a voice to maintain the original goals of the corporation.

It is indeed hard to imagine, for instance, that a Quebecer having a million dollars to invest would wish to buy into a corporation with a capital stock worth three million dollars if he did not have at least a right of inspection over the corporation's activities. It is indeed hard to imagine that an investor will accept to invest in this type of corporation merely less than 10 per cent without getting a voting right. The same holds true for the Caisse de dépôt.

Careful and dynamic investors must look for investments that are large enough to allow them to take an active part as one of the main shareholders and to defend their interests as well as those of the corporation. In these various types of corporations, the 10 per cent limit is clearly without justification, financially and economically unrealistic and detrimental to investors like the Caisse de dépôt which have monies to invest and are required to invest them with an eye to profit and safety.

And what about the many private corporations operating in the fields referred to in the Act and which will be deprived of the funds required for their growth, activities and consolidation? As a result, the sector of job creation in that field of activity will suffer from this situation as will the very life of the firms which may thus be jeopardized. In the present

[Traduction]

ser nos motifs et démontrer ainsi en quoi une limite de 10 p. 100, dans le cas d'entreprises très rentables, est néfaste pour la Caisse de dépôt et l'ensemble de ses déposants.

Certes CP n'est pas la seule entreprise dite de transport même si elle occupe la large part du marché privé. Il existe près d'une dizaine d'autres entreprises de transport importantes, cotées en bourse et visées par le projet de loi. Mais le nombre de ces entreprises assez importantes à rendement intéressant et où l'investissement est sécuritaire, est relativement limité. Si on limite donc en tout temps, quelle que soit la conjoncture, la détention d'actions à 10 p. 100 dans des entreprises rentables, on tente de forcer la Caisse de dépôt à investir une partie de ses fonds dans des entreprises moins rentables . . .

En plus des compagnies inscrites aux bourses, il existe une multitude de moyennes entreprises opérant dans le champ d'activité visé par le projet de loi. Le nombre de ces compagnies, que ce soit à proprement parler des compagnies de transport ou des compagnies contrôlant des compagnies de transport, est difficilement déterminable de façon exacte. Les données de Statistiques Canada à ce sujet sont loin d'être précises et complètes. Celles que nous avons pu obtenir chiffraient ce nombre à environ 1 500, sans inclure les pipelines.

Le capital-actions de ces compagnies est généralement beaucoup moins réparti dans le public de sorte que l'investissement dans ces entreprises se fait souvent sous forme de blocs assez importants. Comme les mécanismes de contrôle dans des compagnies non cotées en bourse sont moins nombreux, l'actionnaire qui désire investir dans une telle compagnie aura généralement avantage, à la fois pour augmenter son rendement et protéger son investissement, à avoir un bloc assez important d'actions pour avoir un mot à dire sur la préservation des orientations fondamentales de l'entreprise.

On voit mal en effet, par exemple, comment un citoyen du Québec, qui disposerait d'un million de dollars et désirerait investir dans une entreprise dont le capital-actions est de trois millions de dollars, accepterait de faire cet investissement sans avoir au moins un droit de regard sur les activités de l'entreprise. On voit mal, dans ce type d'entreprise, comment un investisseur peut accepter d'investir seulement un pourcentage inférieur à 10 p. 100 sans même avoir le droit de voter. La même attitude est valable pour la Caisse de dépôt.

Un investisseur prudent et dynamique doit rechercher à la fois un investissement d'une importance suffisante, qui lui permette de jouer son rôle comme actionnaire important et de défendre ses intérêts en même temps que ceux de l'entreprise. Dans tous ces types d'entreprise, la limite de 10 p. 100 est nettement injustifiable, non conforme à la réalité financière et économique et préjudiciable à un investisseur comme la Caisse de dépôt qui a des fonds à placer et qui doit les placer d'une façon rentable et sécuritaire.

Et que dire des nombreuses entreprises privées qui opèrent dans les domaines visés par la loi et qui seront privées des capitaux nécessaires à leur croissance, à leurs activités et à leur consolidation? Par voie de conséquence, c'est le secteur de la création d'emploi dans ce champ d'activité que l'on affecte, tout en compromettant parfois la survie même d'entreprises.

[Text]

economic situation, it seems absurd from an economic point of view to deprive these corporations of the funds which they both seek and need. In this context, one can hardly see how the 10 per cent limit is safeguarding the national interest . . .

Briefly, the absence of voting right in the companies defined in the Act and its effect of increasing the risk to invest in them constitutes a decisive check to the overall investment field as specified under the terms of Bill S-31. In addition, when considering the 10 per cent limit which prevents investments in companies enjoying the best yield (this is where the competent administrator will invest most . . . corporations with a lesser return will be less interesting to the investor) it will then be possible to measure the nefarious effects of S-31 on the investments of Caisse de dépôt on behalf of the pension funds and the savings of the people who are our depositors.

We will now consider the right which the federal government has, under this Bill, to grant exemptions.

Considering the drawbacks we have explained resulting from the withdrawal of the voting right and the 10 per cent limit, it may be said that the federal government has, under this Bill, the right to exempt either the Caisse de dépôt in specific cases or certain corporations, from the application of the Act. Actually, the Act provides for a screening process similar to that of FIRA which can decide or have the federal government decide whether or not a foreign investor can make a specific investment and under what conditions he can do so. It should also be known that the rules regarding acceptance in this respect are quite discretionary and arbitrary.

Now, it goes without saying that these same arbitrary and discretionary measures apply to federal government decisions allowing or refusing investments and setting the conditions under which investments may be made. This discretionary and arbitrary procedure is totally unacceptable to any financial investor whose responsibility is to set up a portfolio and select the investments which will comprise it.

On the other hand, when transposing the FIRA procedure to an investor such as the Caisse de dépôt, which does not restrict itself to a certain number of separate transactions over a period of one year or two years but which injects millions of dollars into the economy every day, it becomes evident that the number of transactions the Caisse de dépôt is called upon to settle is far too great to function with such a long, complex and arbitrary procedure. In addition, the time factor is very important where investments are concerned. It might be wise to buy at a given time, a given price and in given circumstances while it would not be a moment later where the situation might very well require that you sell rather than buy securities.

In that context, such a cumbersome procedure as that proposed by Bill S-31 seems to us to be altogether inappropriate. More especially, in the Canadian financial circles, the *Caisse de dépôt* would, practically speaking, be the only pension fund in Canada whose daily activity, investment pro-

[Traduction]

Dans la conjoncture actuelle, il nous apparaîtrait absurde, au point de vue économique, de priver ces entreprises de capitaux qu'elles désirent et dont elles ont besoin. On voit mal comment la limite de 10 p. 100 dans ce contexte est une protection de l'intérêt national . . .

En résumé, dans un premier temps, l'absence de droit de vote dans les entreprises visées ayant pour effet d'accroître le risque d'y investir, elle constitue un frein assez radical aux investissements dans tout le champ d'investissement visé. Si on considère en plus la limite de 10 p. 100 qui a pour effet d'empêcher des investissements dans les entreprises ayant le plus haut rendement, car c'est dans celles-là qu'un gestionnaire compétent voudra investir davantage, alors que dans les entreprises à rendement moins intéressant l'investissement sera moins élevé, on commencera à mesurer les effets absolument néfastes de S-31 sur les placements effectués par la Caisse de dépôt pour les fonds de pension et d'épargne des citoyens qui sont ses déposants.

Nous allons maintenant traiter du droit d'exemption que s'octroie le gouvernement fédéral dans ce projet de loi.

Face aux inconvénients que nous exposons suite à la privation du droit de vote et à la limite de 10 p. 100, on peut certainement nous répondre que le gouvernement fédéral, en vertu du projet de loi, dispose du droit d'exempter la Caisse de dépôt dans des cas spécifiques, ou certaines entreprises, des dispositions de la loi. Effectivement, la loi constitue un mécanisme similaire à celui de FIRA qui peut décider ou faire décider par le gouvernement fédéral si un investisseur étranger peut ou non faire un investissement spécifique et à quelles conditions il doit le faire. On sait aussi que les règles d'acceptation sont à cet égard tout à fait discrétionnaires et arbitraires.

Or il est clair que c'est le même arbitraire et la même discrétion qui présideront aux décisions du gouvernement fédéral de permettre ou non des investissements et de fixer à quelles conditions certains investissements peuvent se faire. Cette discrétion et cet arbitraire sont tout à fait inacceptables pour un investisseur institutionnel dont c'est la responsabilité d'établir le portefeuille et le choix de ses investissements.

D'autre part, lorsqu'on transpose ce mécanisme de FIRA à un investisseur comme la Caisse de dépôt, qui ne fait pas qu'un certain nombre de transactions isolées sur une période d'un an ou de deux ans mais qui quotidiennement investit des millions de dollars dans l'économie, on constate que le nombre de transactions qu'elle est appelée à effectuer est trop élevé pour pouvoir s'accommoder d'un tel mécanisme long, complexe et arbitraire. De plus, le facteur « temps » est un élément important dans l'investissement. Un achat à un prix donné et dans des circonstances données peut être excellent à une période donnée mais peut ne pas l'être à une période ultérieure où, au contraire, la conjoncture peut aussi bien commander plutôt une vente de titres.

Un mécanisme aussi lourd que celui proposé par le projet de loi S-31, dans ce contexte, nous semble tout à fait inapproprié. D'autant plus que, dans les milieux financiers, la Caisse de dépôt serait en pratique le seul gestionnaire important de fonds de pension au Canada à voir son activité quotidienne, ses

[Text]

grams and, as a result, return on investment, be subject to the control of federal civil servants and politicians. It would also be the only portfolio manager which would have to advertise beforehand and in a rather public way its intentions as to specific investments and their conditions. Such advertising would affect price and competition so greatly as to compromise any investment and transaction of the kind. This is the very reason which makes the exemption procedure provided by Bill S-31 deceptive, inefficient, and inappropriate, as well as discriminatory with respect to the pension funds of the people of Quebec.

Finally, as for the very principle of this exemption procedure, insofar as it would be possible for that exemption to be granted in nearly every case, it would not be unreasonable to ask whether this procedure has not been reversed. Indeed, if the federal government planned to usually grant exemptions in most cases while refusing them only in a very small number of specific cases, then should the legislative procedure not be or have been reversed? In short, if it is the intention of the Legislator to prevent certain investors from acquiring more than 10 per cent of the shares and voting privileges in either one, two or three well-defined corporations, why then is the legislative procedure that is used to this end not equally precise? Investors would rather know in advance and have the rules of the game set up clearly than to be wallowing in doubt, faced with a multitude of investments and transportation corporations.

We have already indicated that the Act also provided for certain exceptions respecting investments made prior to November 3, 1982 by certain investors in certain corporations. It should be noted in this respect that the mechanism is such that where a certain investor acquires one share in addition to those in his portfolio on November 2, he loses his voting right and must also divest himself of all the shares he holds over and above the 10 per cent limit and not simply those shares acquired in addition to those which he already held on November 2. Similarly if an investor acquires after November 2, 15 per cent of the voting shares of a corporation not contemplated by the Act and if that corporation controls later on a very small transportation corporation under federal jurisdiction thus becoming subject to the Act, the investor will lose voting rights on all the shares and will be put in the position of illegally holding 5 per cent of the shares of the corporation, thus being in the obligation to divest itself of those 5 per cent shares. The Bill therefore contains retroactive sanctions, so to speak.

In addition, the Bill effectively prevents investors holding close to a 10 per cent interest in certain private corporations from managing their own portfolio and from maintaining the same voting rights in respect of the new shares as those pertaining to the shares they held before. In short, for instance, the *Caisse de dépôt* cannot sell and purchase CP shares with an eye to the business cycles without losing voting rights.

[Traduction]

programmes de placement—et, par voie de conséquence, son rendement—sujet aux limitations, aux conditions et aux approbations de fonctionnaires et d'hommes politiques fédéraux. Elle serait aussi le seul gestionnaire qui devrait annoncer à l'avance, d'une façon à toutes fins utiles publique, ses intentions quant à des placements spécifiques et quant aux conditions de ces placements. L'influence de telles annonces sur les prix et la concurrence serait, en général, à ce point déterminante qu'elle compromettrait tout investissement et toute transaction de cette nature. C'est bien là l'élément majeur qui rend absolument illusoire, inefficace et inapproprié le mécanisme d'exemption prévu par la loi S-31, mécanisme, par ailleurs, discriminatoire à l'égard des fonds de pension des citoyens du Québec.

Enfin, quant au principe même de ce mécanisme d'exemption, dans la mesure où l'on voudrait prétendre que l'exemption serait accordée dans à peu près tous les cas, il faudrait se demander s'il n'a pas été inversé. En effet, si le gouvernement fédéral entendait accorder régulièrement des exemptions dans la majorité des cas, et ne pas les accorder que dans des cas bien spécifiques et peu nombreux, le mécanisme législatif employé ne devrait-il pas ou n'aurait-il pas dû être inversé: en un mot, si l'on veut empêcher les investisseurs visés d'acquérir plus de 10 p. 100 et de voter des actions dans une ou deux ou trois entreprises bien spécifiques, pourquoi le mécanisme législatif employé ne serait-il pas aussi précis? Pour des investisseurs, mieux vaut savoir d'avance et clairement les règles du jeu, plutôt que d'être plongés dans l'incertitude quant à une multitude d'investissements et de sociétés de transport.

Nous avons indiqué précédemment que le projet de loi comportait également un mécanisme d'exceptions afin que ne soient pas touchés les investissements faits antérieurement au 3 novembre 1982 par des investisseurs visés dans des sociétés visées. Il faut noter, à cet égard, que le mécanisme est tel que, si un investisseur visé acquiert une action de plus que son portefeuille en contenait au 2 novembre, il perd le droit de vote et doit se départir également de toutes les actions détenues en supplément du 10 p. 100, et non seulement des actions acquises en supplément de ce qu'il détenait déjà le 2 novembre. De même, si un investisseur acquiert après le 2 novembre un bloc de 15 p. 100 d'actions, avec droit de vote d'une entreprise qui n'est pas à ce moment une compagnie visée, mais qui, ultérieurement acquiert une très petite filiale de transport de juridiction fédérale, et devient ainsi une compagnie visée, l'investisseur sera alors dans la situation suivante: il perd le droit de vote sur toutes ses actions, et il détient illégalement 5 p. 100 des actions de la compagnie, actions dont celle-ci pourra disposer. De la sorte, le projet de loi comporte si on peut dire, des effets rétroactifs pénalisants.

De plus, le projet de loi a pour effet d'empêcher un investisseur qui détiendrait près de 10 p. 100 d'une entreprise privée de faire une gestion de marché de son portefeuille, et de conserver aux nouvelles actions les mêmes droits de vote que ceux afférents aux actions qu'il détenait auparavant. En quelques mots, par exemple, la Caisse de dépôt ne peut vendre et racheter les actions de CP suivant les cycles conjoncturels sans

[Text]

Thus, the new shares it would acquire would not give the right to vote.

We must emphasize that the Bill's drawbacks were being felt as early as November 3; it is therefore imperative to correct the situation promptly.

Plans for investment are jeopardized in corporations which both seek and need them and cease trading orders have had to be issued with respect to certain securities.

Conservative and preliminary assessments enable us to show that an amount ranging between 1 and 1.5 billion dollars is what the Caisse de dépôt will, over a period of 4 years or from 1983 to 1986, be prevented from investing in the equity capital of corporations defined in the Bill. Assessments that are just as conservative and preliminary show that restricted investments in that field could mean a loss of income of about 100 million dollars within four years.

As may be gathered in this review of the main components of Bill S-31, not only are there minor flaws but its pith and substance are totally harmful for corporations as well as for the Caisse de dépôt which represents the pension funds and a large portion of the savings of the people of Quebec and of our corporations.

Not only does this legislation have a negative effect on the Canadian and the Quebec economies, on the corporations with which we do business or could do business in the years to come, on our present and future financial partners and on important economic development projects but also, as certain ministers in the federal government have admitted in stating that the Caisse de dépôt is the main target of the proposed legislation, Bill S-31 is a violent, discriminatory, unjustified and totally unreasonable financial attack on Quebec citizens' main pension and retirement funds.

From both the political circles of Quebec and Ottawa and the business circles, the *Caisse de dépôt* received requests some months ago to follow the same rules that apply to other investors and to file insider's reports. The Caisse altered its former policy and has accepted to do so, on a voluntary basis: the reports were completed in June of this year.

And today it would seem that Ottawa and certain business circles wish to set up special rules which the other investors are not compelled to follow, rules stricter than those applying to foreign investors, rules which would decrease the return on our investments to a large degree.

In turn, what we are asking for is to uphold the rules generally accepted.

While it is advocated at large that capital investment should be made in Canadian companies, Bill S-31 could mean that a ban has been placed as a source of funds on capital from the major pension and savings funds of the citizens of Quebec. Does that mean that in this day and age money could be tainted, and that the pension and the savings funds administered by Caisse de dépôt are not entitled to the same earnings from the Canadian economic activities as the other investors?

[Traduction]

perdre des droits de vote. En effet, les nouvelles actions qu'elle acquerrait ne comporteraient pas ce droit de vote.

Nous devons souligner que les effets néfastes du projet de loi ont commencé dès le 3 novembre; il est donc impérieux que cela cesse rapidement.

Des projets d'investissements sont compromis dans des entreprises qui les désirent, et qui en ont besoin, et un embargo a dû être mis à l'acquisition et à la vente de certains titres.

Des évaluations, conservatrices et préliminaires, nous ont permis d'indiquer que c'est une somme variant entre 1 et 1,5 milliard de dollars, sur une période de 4 ans soit de 1983 à 1986 que la Caisse de dépôt ne pourrait injecter en capital-actions dans les entreprises visées par le projet de loi. Des évaluations aussi conservatrices et préliminaires ont révélé que les pertes de revenus qui pourraient découler de la limitation des investissements dans ce champ dépasseraient les 100 millions de dollars en 4 ans.

Ainsi que cette revue des principaux éléments du projet de loi S-31 le révèle, ce n'est pas de vices mineurs dont souffre le projet. C'est son principe même qui est totalement néfaste, tant pour les entreprises que pour la Caisse de dépôt, c'est-à-dire les fonds de pension et une partie importante de l'épargne des citoyens et des entreprises du Québec.

Il s'agit non seulement d'une mesure qui a des effets négatifs sur l'économie canadienne et québécoise, sur les entreprises avec lesquelles nous faisons affaire ou pourrions faire affaire au cours des années à venir, sur nos partenaires financiers actuels et futurs, et sur des projets importants de développement économique, mais, ainsi que l'ont admis certains ministres fédéraux, en déclarant que la Caisse de dépôt était le principal investisseur visé, le projet de loi S-31 est une attaque financière violente, discriminatoire, injustifiée et complètement déraisonnable contre les principaux fonds de pension et d'épargne des citoyens du Québec.

Tant dans les milieux politiques de Québec et d'Ottawa, que dans les milieux d'affaires, on a demandé à la Caisse de dépôt, il y a quelques mois, de suivre les mêmes règles que les autres investisseurs et de faire nos rapports d'initiés. Nous avons changé notre politique et avons accepté volontairement de le faire. Ces rapports sont faits depuis juin 1982.

Aujourd'hui, voudrait-on à Ottawa, et dans certains milieux d'affaires, nous imposer des règles spéciales que les autres investisseurs n'auraient pas l'obligation de suivre, des règles plus restrictives que celles faites aux investisseurs étrangers au Canada, des règles qui diminueraient le rendement de nos placements d'une façon importante?

Ce que nous demandons à notre tour, c'est le respect des règles communément acceptées.

Alors qu'on réclame de l'investissement en capital dans les entreprises au Canada, S-31 signifierait-il le refus que ce capital provienne des principaux fonds de pension et d'épargne des citoyens du Québec? Signifie-t-il que l'argent aurait maintenant une couleur, et que les fonds de pension et d'épargne gérés par la Caisse de dépôt n'ont pas droit de tirer le même profit de l'activité économique canadienne que les autres investisseurs?

[Text]

For our part, our mandate, our objectives and our responsibilities to our depositors are worded very simply in terms of security, profitability and support of the economy. Such are our colours.

For all those reasons, Bill S-31 should be withdrawn immediately.

The Chairman: Thank you, Mr. Campeau.

Honourable senators, although we have had the benefit of a very complete exposition of and argument for the point of view of Mr. Campeau and the Caisse de dépôt, unfortunately that has almost exhausted our time. In fact, I am sure Mr. Campeau was longer in reading his brief than he had anticipated. In any event, we are in the unfortunate position of having another witness to hear, who has been waiting patiently since 8.30 or 9 o'clock this morning. He should be allowed equal time before us.

Nevertheless, if you so desire, I think we can permit a couple of brief questions to Mr. Campeau. Mr. Hughes has kindly offered to synthesize his brief and I will ask the committee later for a motion to print it as part of the evidence so that it can be of some help to us.

Senator Asselin: Madam Chairman, in view of the fact that Mr. Campeau's brief is so long and so interesting, and in order to be fair to him, would it be possible to allocate him some time next week for questioning? I hardly think we can be satisfied with five or ten minutes when we really need one or two hours.

The Chairman: Senator Asselin, as I am sure you well know, I have already committed our total schedule for next week to both this bill and other important legislation. If senators could put some brief questions to the witness now, perhaps our objectives could be met in the form of written questions and written replies.

In the meantime I will undertake to look at the timetable to see if anything can be done, but it may be that Mr. Campeau himself will not be available next week.

Senator Deschatelets: Madam Chairman, are you certain no time would be available to question Mr. Campeau next week?

The Chairman: That is the position at the moment.

Senator Stollery: Madam Chairman, considering that this is a 31-page brief from an important witness and that we really have no time for questions now, would it not be possible at some point, at your convenience, to find a way out of this difficulty?

Senator Frith: Madam Chairman, I would suggest that rather than spending valuable time now in debating the issue we should go ahead with questions, see how far we get and then see what we can do towards working something out for next week.

Senator Asselin: Madam Chairman, one reason I hesitate to go ahead with questioning now is that I want to be fair to our witness from the Chamber of Commerce of Canada who has been waiting here since 9 o'clock this morning.

[Traduction]

Quant à nous, notre mandat, nos objectifs et nos responsabilités envers nos déposants s'inscrivent en termes uniques de rentabilité, de sécurité et de soutien de l'économie. Ce sont là nos couleurs.

Nous demandons, pour toutes ces raisons, le retrait immédiat du projet de loi S-31.

Le président: Je vous remercie, monsieur Campeau.

Honorables sénateurs, nous venons d'entendre un exposé et des arguments très détaillés du point de vue de M. Campeau et de la Caisse de dépôt; malheureusement, nous avons épuisé presque tout notre temps. En fait, M. Campeau a mis plus de temps que prévu à lire son mémoire. Quoiqu'il en soit, il nous faut maintenant passer à un autre témoin qui attend patiemment depuis 8 h 30 ou 9 heures. Nous devons lui accorder autant de temps.

Nous pourrions tout de même poser quelques questions à M. Campeau. M. Hugues a offert de résumer son mémoire et je demanderai plus tard au Comité d'adopter une motion portant insertion du document dans les témoignages de façon qu'il puisse nous être utile.

Le sénateur Asselin: Madame le président, étant donné la longueur et l'intérêt du mémoire de M. Campeau et par souci d'équité à son endroit, serait-il possible de lui réserver du temps la semaine prochaine pour l'interroger? Nous pourrions difficilement nous contenter de cinq ou dix minutes alors qu'il nous faudrait une ou deux heures.

Le président: Sénateur Asselin, vous n'ignorez pas que notre emploi du temps de la semaine prochaine est entièrement réservé pour ce projet de loi et d'autres mesures législatives importantes. Si des sénateurs pouvaient poser des questions brèves aux témoins immédiatement, nous pourrions peut-être compléter par des questions et réponses écrites.

D'ici là, je vais consulter l'horaire afin de voir si nous pouvons faire quelque chose, mais M. Campeau lui-même ne sera peut-être pas disponible la semaine prochaine.

Le sénateur Deschatelets: Madame le président, êtes-vous certaines qu'il est impossible de réserver du temps pour interroger M. Campeau la semaine prochaine?

Le président: Actuellement, oui.

Le sénateur Stollery: Madame le président, étant donné que le mémoire de cet important témoin compte 31 pages et que nous n'avons pas le temps de poser les questions maintenant, ne serait-il pas possible, quand cela vous conviendra, de trouver une solution au problème?

Le sénateur Frith: Madame le président, plutôt que de gaspiller un temps précieux, je propose que nous posions immédiatement des questions tant que le temps le permettra et nous pourrions ensuite voir ce qu'il est possible de faire la semaine prochaine.

Le sénateur Asselin: Madame le président, si j'hésite à poursuivre avec les questions maintenant, c'est par souci d'équité à l'endroit du témoin de la Chambre de commerce du Canada qui attend depuis 9 heures.

[Text]

Senator Leblanc: It may be that Mr. Campeau has other commitments for next week and will be unable to attend.

The Chairman: Would you be available next week, Mr. Campeau?

Mr. Campeau: I really do not know at this time. I will have to think about it.

Senator Flynn: Madam Chairman, I think the steering committee should deal with the problem.

Senator Frith: One other possibility presents itself, Madam Chairman. Perhaps the committee could question the witness later this afternoon, if a committee room is available.

The Chairman: Could you come at 3.30 or 4 o'clock?

Mr. Campeau: I have a few appointments this afternoon but I am not exactly sure what time they are for.

The Chairman: Would you check and let us know, because we could try to arrange to have you here at 3.30 this afternoon for questions.

Mr. Campeau: We will look into that possibility, Madam Chairman.

The Chairman: Thank you.

Senator Frith: Madam Chairman, as I intend to make a rather long speech on Senate reform this afternoon, I am sure everyone will be pleased to have an excuse to leave the chamber. I am sure you will have good attendance.

The Chairman: Honourable senators, would you like to take 10 minutes now before we reconvene with our next panel of witnesses?

Senator Flynn: No, let us go ahead.

The Chairman: All right. We would like to have you back this afternoon—

Senator Asselin: Madam Chairman, that might not be convenient. Some of us have other commitments. I have to be in Quebec City this evening, which means I have to catch a flight at 4.30.

Senator Frith: In that event, I will make my speech on Senate reform even more relevant.

Le sénateur Langlois: Madame le président, s'il n'est pas possible d'entendre M. Campeau la semaine prochaine, pourquoi ne pas remettre cela à la semaine suivante?

Le sénateur Flynn: Le comité de direction pourra régler cela.

Le sénateur Langlois: Oui, c'est ça. Nous pouvons aussi exprimer un vœu.

Le sénateur Flynn: Oui, oui, d'accord.

The Chairman: Do you wish to ask any questions at this time?

Senator Hicks: No.

Some Hon. Senators: No.

The Chairman: In that event, we thank you, Mr. Campeau.

[Traduction]

Le sénateur Leblanc: M. Campeau a peut-être d'autres engagements pour la semaine prochaine.

Le président: Seriez-vous disponible la semaine prochaine, monsieur Campeau?

M. Campeau: Je ne sais pas encore; je verrai.

Le sénateur Flynn: Madame le président, le Comité de direction devrait régler le problème.

Le sénateur Frith: Il y a une autre possibilité, madame le président. Le Comité pourrait peut-être interroger le témoin plus tard cet après-midi, si une salle de comité est disponible.

Le président: Pourriez-vous venir à 15 h 30 ou 16 heures?

M. Campeau: J'ai quelques rendez-vous cet après-midi, mais je ne sais pas exactement à quelle heure.

Le président: Pourriez-vous vérifier et nous en informer; nous essaierons de prendre les dispositions voulues pour pouvoir vous rencontrer à 15 h 30 cet après-midi.

M. Campeau: Nous verrons ce que nous pouvons faire, madame le président.

Le président: Je vous remercie.

Le sénateur Frith: Madame le président, étant donné que j'ai l'intention de faire un long discours cet après-midi sur la refonte du Sénat, je suis sûr que chacun se réjouira d'avoir une excuse pour quitter la salle. Vous aurez certainement un auditoire nombreux.

Le président: Honorables sénateurs, voulez-vous faire une pause de 10 minutes dès maintenant et revenir avec le prochain groupe de témoins?

Le sénateur Flynn: Non, continuons.

Le président: Très bien. Nous aimerions vous revoir cet après-midi.

Le sénateur Asselin: Madame le président, cela ne conviendrait peut-être pas. Certains d'entre nous ont d'autres engagements. Je dois être à Québec ce soir, il me faut donc prendre le prochain vol de 16 h 30.

Le sénateur Frith: Dans ce cas, mon discours sur la refonte du Sénat sera encore plus pertinent.

Senator Langlois: Madam Chairman, if it isn't possible to hear Mr. Campeau next week, what about the week after?

Senator Flynn: The steering committee can settle it.

Senator Langlois: That's true. We could also express a preference.

Senator Flynn: Yes, yes, all right.

Le président: Désirez-vous poser des questions maintenant?

Le sénateur Hicks: Non.

Des voix: Non.

Le président: Dans ce cas, nous vous remercions, M. Campeau.

[Text]

Senator Frith: Madam Chairman, there is another compromise we could make. Those senators who must get away this afternoon—and I am sure that that does not apply to all senators—could ask their questions now.

Senator Flynn: No, no.

The Chairman: Honourable senators, I have arranged with Mr. Campeau to telephone us this afternoon. I suggested to him that we would be willing to meet any time Tuesday afternoon, Wednesday at 4:00 p.m., or Thursday morning of next week, if we must. I told him that I would prefer Tuesday afternoon, and he has promised to get back to us this afternoon.

We shall now proceed with the next panel of witnesses, comprised of Mr. Samuel Hughes, President, the Canadian Chamber of Commerce and Mr. David Gibson, Gen Manager, Government Relations, Canadian Chamber of Commerce. Mr. Gibson has followed all of our proceedings during the past few weeks.

Mr. Samuel F. Hughes, President, the Canadian Chamber of Commerce: Madam Chairman, honourable senators, I should like to thank you for giving the Canadian Chamber of Commerce an opportunity to appear before the committee on what you have already been told twice this morning is an extremely important piece of legislation, both in principle and fact.

I have a responsibility before proceeding to correct what may have been an error in my text, and I hope it was simply an error in my text. It appeared that the Montreal Board of Trade had spoken in support of withdrawal of the bill. I should like to correct that in the event that it appeared in anyone else's text. The Montreal Board of Trade strongly supports the passage of Bill S-31, not the withdrawal of the bill, and it supports the bill unanimously.

As to my own credentials, Madam Chairman, it is appropriate, I think, in light of the testimony of the previous witness, that I confess that I have probably three hats of experience, one being the Presidency of the Canadian Chamber of Commerce, the second being the result of 25 years in the investment business, and the third resulting from having been a licensed investment manager in the province of Ontario, which gives me some credibility, I hope, in the question period that may follow in the field of investment management.

I am sure it will come as no surprise to you that Canadian Chamber's consistent policy has been to resist government encroachment into the private sector.

Our position here today is no different. Bill S-31 does not represent a federal government intervention in the marketplace in the usual sense of that word; it, rather, constitutes a move to limit the use of the marketplace as a means of achieving provincial government control over certain private sector transportation companies through the use of pools of enforced savings such as pension funds. The effect of the bill would be to prevent a province from doing indirectly that which it would not be able to do directly through the normal legislative processes.

[Traduction]

Le sénateur Frith: Madame le Président, nous pourrions peut-être faire un autre compromis. Les sénateurs qui doivent s'absenter cet après-midi, ce qui n'est sans doute pas le cas de tous, pourraient poser leurs questions maintenant.

Le sénateur Flynn: Non, non.

Le président: Honorables sénateurs, j'ai convenu avec M. Campeau qu'il nous rappelle cet après-midi. Je lui ai dit que nous serions disposé à le rencontrer n'importe quand mardi après-midi, mercredi à 16 heures ou jeudi matin de la semaine prochaine s'il le faut. Je lui ai exprimé ma préférence pour mardi après-midi et il m'a promis de revenir cet après-midi.

Nous allons maintenant rencontrer le prochain groupe de témoins, composé de M. Samuel Hughes, président de la Chambre de commerce du Canada et M. David Gibson, directeur général des relations avec le gouvernement de la Chambre de commerce du Canada. M. Gibson suit toutes nos délibérations depuis plusieurs semaines.

M. Samuel F. Hughes, président, Chambre de commerce du Canada: Madame le président, honorables sénateurs, je vous remercie d'avoir donné à la Chambre de commerce du Canada la chance de comparaître devant le Comité pour parler d'un sujet dont vous avez déjà traité deux fois ce matin et qui constitue une pièce législative très importante, tant pour le principe que dans les faits.

Je dois d'abord rectifier une erreur qui s'est glissée dans mon texte et j'espère qu'il ne s'agissait que d'une erreur. Apparemment, le Board of Trade de Montréal se serait prononcé en faveur du retrait du projet de loi. J'aimerais rectifier cette erreur si elle apparaît dans les exemplaires dont vous disposez. Le Board of Trade de Montréal appuie fermement et unanimement l'adoption du projet de loi S-31, et non pas son retrait.

Madame le président, je crois devoir présenter mes titres de créance, compte tenu de la déposition du témoin précédent; j'ai acquis une triple expérience, d'abord à titre de président de la Chambre de commerce du Canada, deuxièmement pour avoir œuvré 25 ans sur les marchés de placements et enfin comme gestionnaire de placements autorisé en Ontario. J'espère donc mériter votre confiance au cas où vous auriez des questions à poser au sujet de la gestion de placements.

Vous savez sûrement que la Chambre de Commerce du Canada a toujours eu pour politique de s'opposer à l'intervention du gouvernement dans le secteur privé.

Notre position n'a pas changé. Le projet de loi S-31 ne constitue pas une intervention du gouvernement sur le marché au sens propre du terme, mais vise plutôt à restreindre l'accès des marchés aux gouvernements provinciaux qui cherchent à contrôler certaines entreprises de transport privées grâce à des réserves d'épargne forcée comme le fonds de pension. Cette loi empêcherait une province de faire indirectement ce qu'elle ne pourrait faire directement en suivant les sentiers légaux établis.

[Text]

The Chamber feels we are dealing with an extremely important issue here—indeed one very much broader in scope than the bill itself. I should like to begin by examining in somewhat more detail the nature of these funds—the Alberta and Saskatchewan Heritage Funds and the pension and other funds administered by the Caisse de Dépôt et Placement—which I have referred to earlier as pools of enforced savings.

In the view of the Canadian Chamber, these are funds which should be treated with a special sense of stewardship and trusteeship by each of the governments concerned. Obviously, they can and should be invested during the lengthy average interval between collection and disbursement. The Chamber supports the practice of placing these funds through the stock market, with due regard to the degree of liquidity required, the duration of the investment, the income yield in relation to risk, and the security of the investment.

We are firmly opposed, however, to the commitment of such funds to the acquisition of control over private sector companies for three reasons:

Experience shows that such a step generally does not represent a temporary investment but rather an indefinite and virtually permanent commitment to that company whatever its fortunes.

The decision to do so bypasses that vital democratic principle that authority to spend public funds is solely reserved for the legislative body concerned, and that in turn accountability for the results is owed to the elected representatives of the citizen/taxpayer.

The door is opened for the intrusion into corporate economic decisions of partisan considerations that can have serious adverse effects on the company and even of the economy as a whole.

In the private sector, shareholders who own a corporation—a “limited” company—which incurs chronic losses have recourse to bankruptcy proceedings which limits their liability and their losses to their original investment. As a practical matter, this simply does not happen when a government is a major shareholder.

Bankruptcy, in these cases, is avoided because good faith and the financial reputation of the government are thought to be involved, because of the unpleasant economic effects on employees and the community, or for a multitude of other political reasons including the reluctance to admit mistakes. The dismal record of deficit-ridden ventures by both provincial and federal governments bears witness to the point I am making.

It is bad enough when such an out-turn is the result of a specific decision duly taken by a majority vote in the legislative chambers and passed into law; it is distinctly worse when this kind of decision is left to the discretion of non-elected officials, and where the requirements for disclosure and accountability fall far below the standards prevailing in the private sector. That, I regret to say, is the situation which currently prevails in Quebec with respect to the actions of the Caisse de Dépôt et Placement.

[Traduction]

La Chambre croit que nous avons là une question très importante. En fait, elle est beaucoup plus étendue que le projet de loi lui-même. J'aimerais commencer par examiner un peu plus en détail la nature des fonds comme le Fond Héritage de l'Alberta et celui de la Saskatchewan, et les fonds de pension et autres valeurs administrées par la Caisse de Dépôt et Placement que j'ai qualifiée plus haut de réserve d'épargne forcée.

Selon la Chambre du Canada, les gouvernements concernés devraient administrer ces fonds d'une manière toute particulière, car il est clair qu'ils peuvent et doivent être investis entre le moment où ils sont recueillis et versés. La Chambre est d'accord pour placer ces fonds à la Bourse avec un droit de regard sur le montant des liquidités nécessaires, sur la durée de l'investissement, et sur les revenus produits en fonction des risques et de l'investissement.

Toutefois, nous nous opposons fermement à ce que ces capitaux servent à acquérir le contrôle de compagnies privées et cela pour trois raisons:

D'abord, l'expérience démontre que ces investissements sont rarement à court terme mais constituent plutôt un engagement pratiquement indéfini peu importe la rentabilité de l'entreprise.

Deuxièmement, cet engagement ne respecte pas un principe démocratique fondamental qui veut que les fonds publics servent exclusivement au gouvernement concerné et que le bilan des investissements soit présenté à nos représentants élus.

Troisièmement, la porte est grande ouverte à l'intrusion dans les décisions économiques de considérations partisans qui peuvent avoir des effets très défavorables sur l'entreprise et sur l'économie dans son ensemble.

Dans le secteur privé, lorsqu'une société à responsabilités limitées subit des pertes chroniques, les actionnaires ont recours à la faillite puisqu'elle limite leur responsabilité et leurs pertes à l'investissement initial. En pratique, la situation est différente lorsque le gouvernement est un des actionnaires minoritaires.

Dans ce cas, la faillite est évitée parce qu'on croit que la bonne foi et la réputation financière du gouvernement sont en jeu, à cause des effets économiques désagréables d'une faillite sur les employés et sur la société et pour bien des raisons politiques, y compris la répugnance à admettre ses erreurs. Le sombre bilan des entreprises déficitaires des gouvernements fédéral et provinciaux en témoigne bien.

C'est dommage lorsque des Chambres législatives sanctionnent par une loi de tels investissements, mais c'est encore pire lorsque ces décisions sont laissées à la discrétion de fonctionnaires ou lorsque les critères de divulgation et de responsabilité ne répondent pas aux normes exigées dans le secteur privé. Je dois malheureusement signaler que les actions de la Caisse de dépôt et de Placement du Québec sont dans cette situation.

[Text]

Media reports tend to suggest that any investment in the market for stocks or bonds immediately makes funds available to increased capital spending and employment in the companies concerned. This is true of the purchase of newly-issued stocks or bonds, but the purchase of existing securities does not have such immediate traceable consequences, since the transaction represents to the corporation merely a book transfer of ownership of the securities, and not receipt of additional funds. Whether or not it represents a net addition to the total funds available for corporate purposes depends on whether the market is in a rising or declining trend; in the latter case, it is obvious that in the aggregate there are more sellers than there are willing buyers.

In a stable market, investments from public sector pension funds or similar accumulations normally represent an addition to the total financial resources available to the companies and the industries in which the investment is made. But, when investments by government are perceived to be moving towards a position of *de facto* control of the companies, the results are quite the opposite; public investors back away and public investment becomes a substitute for, not a supplement to, private investment. The prospect of the dominant presence of a government agency is also likely to discourage foreign investors from taking an investment position in the Canadian company or in the Canadian economy. Minority stockholders, whether domestic or foreign, are particularly resentful when they have no prior knowledge that their company is about to pass into the control of a government agency. That was the situation when Domtar stockholders learned that their company was no longer in the hands of private investors, and the market price of stock reacted accordingly.

I said earlier that I thought the investment of pension funds, Heritage Funds, and the like should be considered as involving the government in a special kind of trusteeship, and not as a means of achieving objectives beyond the strict fiduciary responsibilities of providing for safe custody and prudent investment management so as to produce maximum earnings consistent with security and the requirements of liquidity.

In this respect, it is necessary to distinguish between the investment policies being followed by Quebec, on the one hand, and the federal government, Alberta and Saskatchewan on the other. The Canada Pension Plan fund, currently amounting to \$23.4 billion, has been used only to make loans available at favourable rates to the provinces. The Saskatchewan Heritage Fund, now approaching \$1.5 billion, is apparently used to finance existing crown corporations.

The Alberta Heritage Fund, currently valued at approximately \$11 billion, has a rule that any investments in private sector corporations should not exceed 5 per cent. The administration of these funds under present policies represents no threat to private enterprise except in such instances as the crown corporations mentioned pose a competitive threat to private business.

In Quebec, the objectives, policies and practices are of a different order. In the course of a statement given on Novem-

[Traduction]

La presse prétend que tout investissement sur le marché des actions et des obligations permet à une entreprise de disposer de capitaux pour augmenter ses dépenses et ses emplois. Ceci est vrai pour l'achat de nouvelles actions et obligations, mais l'acquisition de titres existants n'a pas de conséquences tangibles à court terme puisque ce genre de transaction ne représente dans les registres de la firme qu'un transfert de propriété de titres et non la rentrée de nouveaux capitaux. Une addition nette au total des capitaux disponibles dépend de la tendance à la hausse ou la baisse du marché. Dans ce dernier cas, il est évident qu'il y aura dans l'ensemble plus d'actions vendues qu'achetées.

Dans un marché stable, l'investissement de fonds de pension publics ou d'autres valeurs de ce genre augmente habituellement les ressources financières totales disponibles pour les entreprises et les industries qui bénéficient de ces investissements. Toutefois, lorsqu'on croit que les investissements du gouvernement visent à contrôler de fait ces entreprises, les résultats sont plutôt à l'opposé, car les investisseurs publics reculent et les investissements publics deviennent un substitut et non un complément des investissements privés. Il est également possible que la perspective d'une participation importante d'un organisme gouvernemental décourage les investisseurs étrangers à investir dans une compagnie canadienne ou dans l'économie canadienne. Les actionnaires minoritaires, qu'ils soient canadiens ou étrangers, sont particulièrement irrités lorsqu'ils apprennent plus tard que leur compagnie était sur le point d'être absorbée par un organisme gouvernemental. Cela s'est produit lorsque les actionnaires de Domtar ont appris que leur compagnie n'était plus entre les mains d'investisseurs privés et le cours des actions en a subi les conséquences.

J'ai déjà dit que je croyais que dans les cas d'investissements de fonds de pension, des Fonds Heritage et d'autres fonds du genre, le gouvernement devrait être considéré comme un fiduciaire spécial et non comme un moyen d'atteindre d'autres buts dépassant leurs strictes responsabilités de fiducie qui sont de gérer avec prudence des valeurs afin d'obtenir le maximum de revenus en fonction de la sécurité et des critères de liquidité.

C'est pourquoi nous devons faire la distinction entre les politiques d'investissement du Québec et celles des gouvernements fédéral, de l'Alberta et de la Saskatchewan. Le fond de pension du Canada de 23,4 milliards de dollars ne sert qu'à des prêts à taux concurrentiels aux provinces. Le Fond Heritage de la Saskatchewan qui s'élève à près de 1,5 milliard de dollars servirait à financer les sociétés de la Couronne existantes.

Le Fond Heritage de l'Alberta, évalué à environ 11 milliards de dollars, a pour règle de limiter à 5 p. 100 tout investissement dans le secteur privé. En vertu des politiques actuelles, la gestion de ces fonds ne constitue pas une menace pour l'entreprise privée sauf lorsque les sociétés de la Couronne entrent en concurrence dangeureuse avec le secteur privé.

Au Québec toutefois, les buts, les politiques et les pratiques sont différents. Lors de sa conférence de presse du 17 novem-

[Text]

ber 17 at a press conference, Mr. Jean Campeau, Chairman of the Caisse de Dépôt, said:

Careful and dynamic investors must look for investments that are large enough to allow them to take an active part as one of the main shareholders and to defend their interests as well as those of the corporation. In these various types of corporations, the 10 per cent limit is clearly without justification, financially and economically unrealistic and detrimental to investors like the Caisse de Dépôt which have monies to invest and are required to invest them with an eye to profit and safety.

As one who has had many years of professional experience in the private sector investment community, I find this statement somewhat difficult to understand. Private section pension funds have the same requirements to invest "with an eye to profit and safety". To my knowledge few of them, except in unusual circumstances, would be comfortable with more than a 10 per cent common stock holding in any one company. Even fewer would insist on being represented on the board of directors. Professional fund managers are skilled in the difficult business of interpreting stock market performance against the background of economic trends, evaluating the performance of particular companies and the prospects for growth in the industries in which they are engaged and, with the support of research specialists, are able to appraise the comparative advantage of different forms of investment including, of course, the bond market. But their job is to manage funds, not to manage the business in which they invest. If private sector pension fund managers, who are acting in a similar fiduciary capacity with trusted funds, can manage successfully without feeling impelled to use the funds as a wool for acquisition and control, then why can the Caisse not do so?

It may be of interest to the committee that on November 8 at the 1982 annual general meeting of the Chambre de Commerce du Québec, approval was given to a revised statement of policy respecting investments by state corporations in private enterprise. With your permission, I will file the complete document with the clerk of the committee. The key paragraphs are as follows:

III. POLICY OF THE CHAMBER:

The Chamber believes that Crown Corporations, including the Caisse de dépôt et placement du Québec, which hold voting shares in private undertakings should not be represented on the boards of directors of these same undertakings, nor should they interfere in any manner whatsoever with the normal management of their day-to-day affairs.

IV. CONCLUSION:

The Chamber wants to avoid seeing the state take control of the economy through investment operations. The Chamber's policy must be designed to avoid any interference in private enterprise by any state corporation, provincial or federal, and the Chamber must advocate the

[Traduction]

bre, M. Jean Campeau, président de la Caisse de Dépôt a déclaré:

Les investisseurs prudents et dynamiques doivent rechercher des investissements assez importants pour leur permettre de prendre une part active en tant qu'actionnaires majoritaires et pour défendre leurs intérêts ainsi que ceux de la société. Pour ces types de société, la limite de 10 p. 100 n'est pas vraiment justifiée mais plutôt irréaliste et préjudiciable tant au point de vue financier qu'économique pour les investisseurs comme la Caisse de Dépôt qui ont de l'argent à investir et qui doivent le faire en tenant compte des profits et des risques.

Même avec les nombreuses années d'expérience que j'ai dans le domaine des investissements privés, j'ai peine à comprendre cette déclaration. Les fonds de pension privés doivent aussi investir «en tenant compte des profits et des risques». Selon moi, il y en a peu, sauf quelques exceptions qui seraient à l'aise avec plus de dix actionnaires ordinaires dans une entreprise et qui insisteraient pour siéger au Conseil d'administration. Les fiduciaires professionnels sont très compétents pour analyser le rendement de la Bourse selon les tendances économiques, pour évaluer le rendement de compagnies en particulier et la croissance éventuelle des industries dans lesquelles ils sont engagés et avec l'aide de chercheurs, ils peuvent comparer les avantages de différentes formes d'investissement dont le marché des obligations. Toutefois, leur tâche est de gérer des fonds, non les sociétés où ils ont investi. Si les administrateurs de fonds de pension du secteur privé, qui jouent aussi un rôle de fiduciaire, peuvent administrer ces fonds avec succès sans se sentir obligés de s'en servir comme instrument d'acquisition et de contrôle, alors pourquoi la Caisse ne peut-elle faire le même?

Le Comité serait peut-être intéressé d'apprendre que lors de son Congrès du 8 novembre dernier, la Chambre du Commerce du Québec a approuvé une déclaration de principe sur les investissements des sociétés d'État dans le secteur privé. Si vous me le permettez, je vais remettre le document complet au greffier du Comité. Les paragraphes clés sont les suivants:

III. POLITIQUE DE LA CHAMBRE:

La Chambre pense que les sociétés de la Couronne, y compris la Caisse de Dépôt et Placement du Québec, qui détiennent des actions ordinaires de plusieurs entreprises privées, ne devraient ni siéger au Conseil d'administration ni interférer de quelque manière que ce soit dans leur gestion quotidienne.

IV. CONCLUSION:

La Chambre ne voudrait pas voir le gouvernement prendre le contrôle de l'économie par des opérations d'investissement. Elle doit établir une politique visant à éviter toute interférence dans le secteur privé par une société d'État, provinciale ou fédérale, et doit demander que ces

[Text]

non-representation of such operations on the boards of directors of private undertakings.

It has frequently been pointed out that the Caisse is, by Quebec law, limited to a 30 per cent equity ownership in any one company in which they choose to invest. The Caisse did acquire 30 per cent of Domtar. Then, by means of what football players call a lateral pass from the Caisse, the Société Gen de Financement proceeded to buy the additional stock equivalent to 21.7 per cent and that brought the government of Quebec to the position of a majority shareholder. As Mr. Campeau explained in the course of an interview reported in the *Gazette* on November 27, "This is not a way of getting around the law . . . The law does not prevent us from allying ourselves with them." I found that observation helpful in understanding what Mr. Campeau meant when he commented earlier in a written statement to the press on November 17 in Montreal: "In the field of politics, for example, we already know to what extent the executive power has overshadowed the legislative power." I think that statement was reiterated again this morning.

If manoeuvres of this kind are permissible, then there is no effective limit on the extent to which funds entrusted to the Caisse can be employed in bringing private sector corporations under public sector control—and without the need to obtain specific legislative authority. The implications of this fact are alarming given Mr. Campeau's forecast that in five years the Caisse's funds will have grown to \$27 billion.

This, as I said at the outset, is an extremely important issue, much broader in scope than the bill itself. But, we believe it is necessary to consider Bill S-31 in this larger context.

The bill is confined in its application to transport companies subject to federal jurisdiction. The question arises as to what are the objectives of the Caisse in the field of interprovincial and international transport; are they confined to investment for purposes of income or for control?

Thinking about this recalled to mind a speech made by the Honourable René Lévesque to L'École des Hautes Études Commercial in Montreal just over a year ago on October 31, 1981. I would like to direct your attention particularly to the following passages, but lest I be accused of quoting selectively and out of context, I propose with your permission, Madam Chairman, to submit to the clerk of the committee the full text of the Premier's address. I think, however, that the three excerpts that I shall read are the most relevant to the matter at hand.

Mr. Lévesque stated:

I do not have to draw pictures. Certain projects, now public property, were born of concerted action between industrial and commercial crown corporations and the Caisse de Dépôt, which is the repository of accumulated funds in Québec; and which carefully calculates its risks, as it is dealing basically with pension fund monies. This concerted action must increase the momentum given recently to an economic renewal, which is proving viable

[Traduction]

organismes étatiques ne soient pas représentés dans les Conseils d'administration des entreprises privées impliquées.

Il est souvent signalé que par la loi, la Caisse de Dépôt du Québec ne peut posséder que 30 p. 100 du capital-action d'une société dans laquelle elle investit. Elle a acquis 30 p. 100 de Domtar. Puis par ce qu'en football on appelle une passe latérale, la Société générale de financement a acquis 21.7 p. 100 additionnels, faisant ainsi du gouvernement du Québec l'actionnaire majoritaire. Comme M. Campeau l'a expliqué dans une entrevue accordée le 27 novembre à la *Gazette*: «Ce n'est pas une façon de contourner la loi . . . La loi ne nous interdit pas de nous allier avec eux.» Cette observation a permis de comprendre ce que M. Campeau voulait dire dans sa déclaration antérieure faite à la presse le 17 novembre à Montréal: «Dans le domaine politique, par exemple, nous connaissons fort bien l'étendue du pouvoir politique sur le pouvoir législatif.» Je crois qu'il a fait la même déclaration encore ce matin.

Si de telles manœuvres sont permises, rien n'empêche en fait la Caisse d'utiliser les fonds dont elle est fiduciaire pour amener les entreprises du secteur privé sous le contrôle du secteur public sans qu'elle ait pour cela besoin de législation particulière. Une telle implication est alarmante quand on songe que selon les prévisions de M. Campeau, les fonds détenus par la Caisse atteindront 27 milliards de dollars d'ici cinq ans.

Comme je l'ai signalé dès le départ, cette question est d'une extrême importance, bien plus importante que le projet de loi en soit. Nous sommes convaincus que ce projet S-31 doit être envisagé dans ce contexte élargi.

Il est dans son application, limité aux entreprises de transport sous juridiction fédérale. La question est de savoir quelles sont les objectifs de la Caisse dans le domaine du transport interprovincial et international? Obtenir des revenus ou le contrôle?

Ceci fait penser au discours que l'honorable René Lévesque prononçait il y a un peu plus d'un an, le 31 octobre 1981, devant les étudiants de l'École des hautes études commerciales. J'aimerais attirer plus particulièrement votre attention sur les passages suivants, mais pour ne pas être accusé d'être objectif ou de citer hors contexte, je me propose avec votre permission, madame la présidente, de déposer auprès du secrétaire de ce comité le texte intégral de ce discours. Je pense cependant que les trois extraits que je vais lire sont les plus pertinents au sujet qui nous occupe présentement.

M. Lévesque a déclaré et je cite:

Je n'ai pas besoin de vous faire de dessin. Certains projets sont maintenant du domaine public qui sont nés de la concertation entre les sociétés d'État industrielles et commerciales et la Caisse de Dépôt, qui est le réservoir de fonds accumulés au Québec et qui calcule ses risques puisqu'il s'agit fondamentalement de l'argent des pensions. Cette concertation doit continuer à accentuer cet élan, pris depuis quelques temps, dans une reprise écono-

[Text]

since it involves controlling certain levers and working them strictly and exclusively on behalf of Québec's development. This has not always been the case for many of these levers, which too often have been operated, in certain areas, for the primary benefit of interests outside Québec. There are limits to such actions, of course. But this is, nevertheless, part of that horizon that we can outline together; part of our prospects for the years to come; and part of the means we must use intensively. It is obvious that we remain a provincial government, and allow me to say it given my convictions, until further notice. There is another government, under the present system, which controls the levers of our economy. It is a constraint of all federal systems; a constraint we must accept while it exists. But it seriously complicates our existence; particularly at this time.

Mr. Lévesque went on to say:

I don't have to draw pictures again, to prove to you that the transport policy, which is to all intents and purposes exclusively federal, has neither been conceived, nor applied in a way that would particularly benefit Québec. In fact, it has rather been developed in our absence ignoring us for the most part. And there are, in this way of proceeding, negative economic repercussions for us as always. Sometimes, the federal government seems so far away to us that we forget we are paying taxes; and, if these are not returned to Québec in as rightful a measure of development as to the other provinces, well then we're "paying at a loss!" I did not invent this expression. Someone else did, and it clearly describes (and the proof is there for all to see) the way the federal government has always functioned (partly for historical reasons, partly by "family compact", etc.) to promote the greatest development possible west of the Ottawa River; and maintain under-development to the east, which includes the Maritimes as well as Québec in fact. It is a side of the problem which has not changed lately and which costs us very dearly.

Mr. Lévesque also stated:

I mentioned certain things we can do. Happily, we have managed to equip ourselves with a certain number of tools. And we can count on the general dynamism of the milieu. We must also use the levers that our provincial jurisdictions still preserve for us—if these are not finally wrested from us. Such as the purchasing power of several billion dollars, on which we can base our central policy which is "Buy Québec". It began with Hydro-Québec some 10 to 15 years ago. And it has now been government policy for some years.

If the Quebec government, through the medium of the Caisse and other government corporations, were to gain effective control of transport companies subject to federal jurisdiction, it would clearly portend substantive changes in corporate

[Traduction]

mique qui est rentable puisqu'il s'agit de contrôler certains leviers et de les faire travailler—ce qui n'a pas toujours été le cas pour plusieurs d'entre eux—strictement et exclusivement dans l'intérêt du développement québécois et non pas comme il est arrivé un peu trop souvent dans certains secteurs, dans l'intérêt primordial de milieux extérieurs au Québec. Il y a certaines limites à cette action, bien sûr, mais voilà quand même une partie de cette horizon que nous pouvons définir entre nous, de ces voies d'avenir pour les quelque prochaines années, des moyens auxquels il faut travailler intensément. Il est évident qu'on demeure un gouvernement provincial et vous me le permettez de le dire compte tenu de mes convictions jusqu'à nouvel ordre. C'est un autre gouvernement, dans le système actuel, qui contrôle les principaux leviers économiques. C'est une contrainte de tout système fédéral, c'est une des contraintes que nous devons accepter pour le temps qu'elle existe mais qui nous complique sérieusement l'existence, surtout ces temps-ci.

M. Lévesque poursuit en déclarant:

Je n'ai pas besoin de vous faire de dessin pour vous démontrer que la politique de transport, qui elle aussi est à toute fin pratique exclusivement fédérale, n'a pas été généralement conçue, ni appliqué de façon à privilégier particulièrement le Québec. En fait, elle s'est plutôt développée en dehors de nous, en nous ignorant en grande partie et il y a là des effets économiques qu'on ressent depuis toujours. Mais parfois, le gouvernement fédéral nous semble si loin qu'on n'oublie de penser qu'on y paie des taxes et des impôts et que si cela ne rapporte pas autant au Québec en développement, qu'aux autres provinces, et bien on paye à perte! Ce n'est pas moi qui invente l'expression, elle l'a déjà été et elle définit clairement, preuves à l'appui, ce fonctionnement du régime fédéral qui a toujours tendu, pour des raisons en partie historique, en partie de «Family compacts», etc... à susciter le plus de développements à l'ouest de l'Outaouais et d'entretenir plutôt le sous-développement à l'est, ce qui comprend d'ailleurs autant les Maritimes que le Québec. C'est une donnée du problème qui n'a pas changé ces derniers temps et qui nous coûte cher.

M. Lévesque a aussi déclaré:

J'ai mentionné certaines choses qu'on peut faire. Heureusement, nous avons réussi à nous doter d'un certain nombre d'instruments. Puis nous pouvons compter sur le dynamisme général du milieu, nous devons aussi nous servir des leviers que nous conservent nos compétences gouvernementales à condition qu'on ne nous les arrache pas comme ce pouvoir d'achat de quelques milliards à partir duquel on a fait une politique centrale qui est celle de l'achat chez-nous. Ceci a commencé avec l'Hydro-Québec, il y a 10 ou 15 ans, puis c'est une politique du gouvernement depuis quelques années.

Si le gouvernement du Québec au moyen de la Caisse et d'autres sociétés du gouvernement parvenait au contrôle effectif d'entreprises de transport sous juridiction fédérale, cela entraînerait certainement de sérieuses modifications des politi-

[Text]

policies in directions that would give preference to the interests of Quebec.

To be specific, suppose that Canadian Pacific, the largest transportation company in which the Caisse already has nearly 10 per cent, came under their effective control, it has been suggested that through the exercise of their regulatory powers, the federal government would be able to maintain an appropriate balance between national and regional interests. But, regulatory powers do not extend over managerial decisions such as new investments, or purchasing policies, or the location of maintenance facilities or, as we learned this morning, the investment control over the \$1.5 billion pension fund that is currently in the province of the board of CP. The outcome is not easy to predict except that major federal-provincial conflicts would certainly be the order of the day.

I believe that, in the worst-case scenario, effective control of Canadian Pacific Limited by the Quebec government would represent a major step in fragmenting and balkanizing the Canadian economy.

The purpose of Bill S-31, as we interpret it in the Canadian Chamber of Commerce, is to prevent any province from doing indirectly and through stock market purchases that which they could not accomplish by proceeding along the normal legislative path. Subject to certain amendments which we believe would strengthen the bill, the Canadian Chamber of Commerce commends it to your approval. The proposed amendments are described in a letter directed to the Honourable André Ouellet on November 19 following a meeting of our executive committee, a copy of which will be deposited with the clerk of the committee to form part of the record.

I would ask that you consider Bill S-31 with favour, in principle, but I would also ask that you give full consideration to the importance of investor confidence from the points of view of both domestic and foreign investors and the importance to the private sector. I would ask that you extend the influence of this bill to the federal government as well.

Madam Chairman, this concludes my formal presentation to your committee. I shall be pleased to try to answer any questions that members of the committee may wish to put forward. Thank you.

The Chairman: Mr. Hughes has suggested certain documents, namely, those marked Appendix I, which is the excerpt from the president's annual report, and Appendix II, which is the letter to the Honourable André Ouellet, be appended and form part of our record of today's proceedings. Is that agreeable to honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

(For text of documents see Appendices 33A and 33B.)

Senator Flynn: I have a few comments before I put some questions to the witnesses. I am interested in the general approach of the policy of the Canadian Chamber of Commerce—a policy to resist government encroachment into the private sector. I noted that our witness suggested that Bill S-31

[Traduction]

ques corporatives, dans une direction plus favorable aux intérêts du Québec.

Pour plus de précision, supposons que le Canadien Pacifique, la plus grosse entreprise de transport du pays dans laquelle la Caisse détient déjà presque 10 p. 100, tombe effectivement sous son contrôle. On a suggéré que par l'exercice de son pouvoir régulateur, le fédéral parviendrait à maintenir un juste équilibre entre les intérêts nationaux et régionaux. Mais ce pouvoir régulateur n'atteint pas les décisions directoriales, comme les nouveaux investissements ou les politiques d'achat ou l'emplacement des installations d'entretien ou encore, comme nous l'avons appris ce matin, le contrôle des investissements supérieurs au fonds de pension d'un milliard et demi de dollars qui est dans la province ou siège le conseil d'administration du C.P. Il ne m'est pas facile de prévoir ce qui se produira sauf d'importants conflits fédéraux-provinciaux qui surgiraient inévitablement.

Je pense qu'avec le scénario le plus pessimiste, le contrôle de fait du Canadien Pacifique par le gouvernement du Québec, nous assisterions à une étape importante de balkanisation de l'économie du Canada.

L'objectif du projet de loi S-31, tel que nous l'interprétons à la Chambre de commerce du Canada, est d'éviter qu'une province fasse indirectement ou par des achats en Bourse ce qu'elle ne peut accomplir en suivant les sentiers légaux établis. Avec plusieurs amendements qui lui donneraient plus de force, la Chambre le recommande à votre approbation. Ces amendements ont été décrits dans une lettre adressée le 19 novembre à l'honorable André Ouellet à la suite d'une réunion de notre comité exécutif et dont copie sera, avec votre approbation, déposée auprès du secrétaire de votre comité afin qu'il la consigne dans le procès-verbal.

J'aimerais que vous donniez votre accord de principe au projet de loi S-31, mais j'aimerais aussi que vous teniez pleinement compte de l'importance de la confiance des investisseurs canadiens et étrangers, et de son importance pour le secteur privé. J'aimerais aussi que l'application de ce projet de loi s'étende au gouvernement fédéral.

Madame le Président, ceci termine ma présentation officielle devant votre comité. Je serais heureux d'essayer de répondre aux questions que les membres voudraient poser. Merci.

Le président: M. Hughes a proposé que certains documents, à savoir l'appendice I, qui est un extrait du rapport annuel du président, et l'appendice II, qui est la lettre adressée à l'honorable André Ouellet, soient intercalés dans le procès-verbal de nos délibérations d'aujourd'hui. Êtes-vous d'accord honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

(Les textes de ces documents figurent aux Appendices 33A et 33B.)

Le sénateur Flynn: J'ai quelques commentaires à formuler avant de poser des questions aux témoins. Je m'intéresse à la méthode d'approche générale de la politique de la Chambre de commerce du Canada, politique qui conteste l'ingérence gouvernementale dans le secteur privé. J'ai remarqué que notre

[Text]

should be extended to apply to the federal government. I would be curious to know if he could tell us how to do that and whether he believes there is any chance that the present government will accept that kind of amendment.

I cannot accept the witness' interpretation of the comments of Premier Lévesque in relation to the investment policy of the Caisse de Dépôt. My interpretation would be completely different.

I would draw the attention of the witness to the fact that the bill which created the Caisse de Dépôt and which determined the policy of investment goes back to 1965, and that the provisions of the bill have been in place since then under several premiers in Quebec, namely, Mr. Lesage, Mr. Bourassa, Mr. Johnson and Mr. Bertrand. This policy has been executed on a Canadian basis. The investments have not been made only in Quebec. These investments bear the mark of "Canadian" as a general description.

It seems to me that, if you were to criticize the investment policy of the caisse—which I am also prepared to criticize some extent—do you not think the best approach would be for the debate to take place in the National Assembly, and an amendment made to the bill which created the Caisse de Dépôt?

Perhaps you would amend the law to lower to 10 per cent the interest which the caisse could have in any corporation, or it could be amended to indicate that the caisse should not be represented on boards. I would suggest that the National Assembly would be the proper place to amend that.

You have no doubt noted that the Liberal opposition in Quebec has not said a word about that. If there is something wrong with the investment policy of the caisse, it is their responsibility to raise that matter.

I am very much afraid that, by using the pretext of the federal government's jurisdiction over transportation in order to stop the Caisse de Dépôt from re-orienting its investment policy, you might just encourage the Quebec government to become even more separatist than it is.

The Caisse de Dépôt has not had any separatist investment policy, and I would suggest that, by having the federal government intervene in this way, you may be pushing in that direction. This causes me some concern.

It seems to me that, if the Caisse de dépôt's policy requires amendment, that is really a criticism of the investment policy in large corporations, because, as we have said before, even CP Limited has only 20 per cent of its operation which is concerned with transportation, but it would still come under this bill. Really what you are criticizing is not the transportation involvement of the Caisse de dépôt, but its involvement in large companies. Do you not think that the best remedy—I do not say it is necessarily available now—for the faults of the investment policy of the Caisse de dépôt would be an amendment to its corporate legislation?

[Traduction]

témoin a suggéré d'étendre l'application du projet de loi S-31 au gouvernement fédéral. Je serais curieux de savoir comment il conçoit cette application et s'il estime que le gouvernement actuel a des chances d'accepter ce genre d'amendement.

Je ne peux pas accepter la façon dont le témoin interprète les déclarations du Premier ministre Lévesque concernant la politique d'investissement de la Caisse de dépôt. Mon interprétation personnelle serait complètement différente.

J'aimerais attirer l'attention du témoin sur le fait que le projet de loi qui a créé la Caisse de dépôt et déterminé sa politique d'investissement remonte à 1965 et que ses dispositions ont été en vigueur sous plusieurs Premiers ministres, à savoir MM. Lesage, Bourassa, Johnson et Bertrand. Cette politique s'est appliquée dans tout le pays. Les investissements n'ont pas été faits seulement au Québec. Il s'agit d'investissements «canadiens».

Il me semble que si vous deviez critiquer la politique d'investissement de la Caisse politique, que je suis aussi prêt à critiquer jusqu'à un certain point, ne pensez-vous pas qu'il faudrait débattre la question à l'Assemblée nationale et modifier le projet de loi qui a créé la Caisse de dépôt?

Vous modifieriez peut-être la loi pour réduire à 10 p. 100 les intérêts de toute société que pourrait détenir la Caisse ou pour empêcher la Caisse d'être représentée au Conseil d'administration. Je pense que l'Assemblée nationale serait l'endroit tout désigné pour modifier la loi.

Vous avez sûrement remarqué que l'opposition libérale au Québec n'a rien dit à ce sujet. S'il existe des anomalies dans la politique d'investissement de la Caisse, c'est à eux de soulever la question.

J'ai bien peur qu'en invoquant la compétence du gouvernement fédéral en matière de transport pour empêcher la Caisse de dépôt de réorienter sa politique d'investissement, vous n'parveniez qu'à encourager le gouvernement du Québec à devenir encore plus séparatiste qu'il ne l'est déjà.

La Caisse de dépôt n'a jamais eu de politique d'investissement séparatiste et je dirais qu'en faisant intervenir le gouvernement fédéral de cette façon vous pouvez l'encourager à en avoir une. Cela m'inquiète quelque peu.

Il me semble que si la politique de la Caisse de dépôt doit être modifiée c'est à la politique d'investissement dans les grandes sociétés qu'on s'attaque en fait parce que, comme nous l'avons déjà dit, même le CP ne contrôle que les 20 p. 100 de ses opérations qui ont trait au transport; mais la société sera quand même assujettie au bill. En fait, vous ne vous en prenez pas tant à la participation de la Caisse de dépôt à l'industrie du transport qu'à sa participation financière dans les grandes sociétés. Ne croyez-vous pas que le meilleur remède, qui n'existe pas nécessairement à l'heure actuelle, aux défauts de la politique d'investissement de la Caisse de dépôt serait de modifier la loi en vertu de laquelle elle a été constituée en société?

Mr. Hughes: Those are a lot of points for me to try to address.

M. Hughes: Il faudrait que je parle d'une foule de choses.

[Text]

Senator Flynn: I do not want you to deal with all of them if you do not feel like it.

Mr. Hughes: I am not sure I wrote them all down. First, will the federal government accept an amendment? I would be very happy if they did, but I am not going to hold my breath until it happens.

You also mentioned the question of separation and the focus on the province of Quebec, and the political impetus that might give. I would submit that if the federal government did accept such an amendment it would take much of the heat away from that particular argument.

Senator Flynn: That is right.

Mr. Hughes: As to the interpretation of the speech of the Honourable René Lévesque, I guess all of us can interpret political speeches in any way that we choose when we see them written. However, the history of the Lévesque government leaves us in the private sector with really only one conclusion at which we can arrive.

Senator Flynn: I do not dispute the intentions of René Lévesque, but with respect to the policy of the Caisse, no change has been made in the law.

Mr. Hughes: No change in the law, but clearly the phenomenon that is the pool of capital, that may be \$27 billion in five years, is a happy coincidence perhaps for the Government of Quebec, in that it can move on Canadian private enterprises through the Caisse de dépôt, and do so without the necessity of debating the issue in public, and do so without having to risk any particular political fortunes in the National Assembly. I would submit that your observation that the Liberals of Quebec have been silent is quite correct, and unhappily correct, but there are a number of parties in opposition in many houses who are silent on issues and initiatives.

Senator Flynn: This is not the case here, I assure you.

Mr. Hughes: I also understand that perhaps all elements of all parties do not go in the same direction, at the same time and at the same speed. I have no quarrel with your argument that the best place to reform the move that seems to be coming from the Caisse de dépôt would be in the National Assembly. It would be most satisfactory if the péquistes would denounce their intention of acquiring control through the medium of enacting legislation that would curb the investment activities, the back-door nationalization of enterprises or entities such as Caisse de dépôt and its associated enterprises. Whether or not that will happen I would not like to speculate. In the event that it does not happen, Bill S-31 is a most appropriate route to travel to preserve the element of private enterprise independence of decision to the benefit of all Canada and of major Canadian corporations. It should be broader than transportation, but I understand why it cannot be at this time.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Vous n'avez pas à les aborder toutes si vous n'en avez pas envie.

M. Hughes: Je ne suis pas certain de les avoir toutes prises en note. D'abord le gouvernement fédéral acceptera-t-il d'amender son projet de loi? Je serais très heureux qu'il le fasse, mais ce n'est pas demain la veille.

Vous avez également soulevé le sujet du séparatisme et souligné l'importance de cette mesure en ce qui concerne la province de Québec, c'est-à-dire l'effet politique que le projet de loi pourrait avoir. A mon avis, si le gouvernement fédéral acceptait d'amender son projet de loi, ce problème serait pratiquement réglé.

Le sénateur Flynn: C'est vrai.

M. Hughes: Quant à l'interprétation à donner au discours écrit de l'honorable René Lévesque, on peut l'interpréter comme on veut, comme tous les discours politiques. Cependant, les antécédents du gouvernement Lévesque ne laissent pas au secteur privé le choix des conclusions à tirer.

Le sénateur Flynn: Je ne veux pas discuter des intentions de René Lévesque, mais pour ce qui est de la Caisse, son gouvernement n'a pas modifié la loi en vertu de laquelle elle a été constituée.

M. Hughes: On ne l'a pas modifiée, mais il est clair que l'augmentation phénoménale de ses capitaux, qui sont de près de 27 milliards de dollars après cinq ans, est une heureuse coïncidence pour le gouvernement du Québec en ce sens qu'il peut maintenant participer financièrement aux entreprises privées du Canada par l'intermédiaire de la Caisse de dépôt sans avoir à débattre la question en public et sans courir de risques politiques à l'Assemblée nationale. Vous avez raison lorsque vous dites que les libéraux du Québec sont restés silencieux; c'est malheureusement vrai, mais les partis d'opposition de nombreuses assemblées délibérantes gardent souvent le silence sur certains sujets et initiatives.

Le sénateur Flynn: Ce n'est pas le cas ici, je peux vous l'assurer.

M. Hughes: Il faut dire que tous les éléments de tous les partis ne vont pas dans la même direction au même moment et aussi rapidement. Je ne conteste pas votre argument selon lequel l'Assemblée nationale est le meilleur endroit où l'on puisse empêcher ou modifier le geste que la Caisse de dépôt se prépare, semble-t-il, à poser. Nous serions très heureux si les péquistes dénonçaient l'intention qu'à la Caisse d'acquiescer le contrôle de certaines compagnies en déposant un projet de loi qui aurait pour effet de freiner les activités financières d'entreprises ou d'organismes, comme la Caisse de dépôt et les sociétés qui y sont affiliées, activités qui reviennent à de la nationalisation voilée. Je ne veux pas essayer de deviner si cela arrivera. Ce serait de la pure spéculation. Dans l'éventualité où le gouvernement ne prendrait pas de mesure législative en ce sens, le bill S-31 constituerait le moyen le plus approprié de préserver la liberté de décision de l'entreprise privée au profit du Canada et des grandes sociétés canadiennes. Il ne devrait pas s'appliquer uniquement aux transports, mais je comprends très bien pourquoi on ne peut faire plus pour le moment.

[Text]

Senator Flynn: When you say there is no chance of any immediate change in the provincial legislation dealing with the Caisse, I would suggest that such a course is just as likely as having the federal government agree to be subject to Bill S-31.

Mr. Hughes: We would like both to happen.

Senator Flynn: Good. That is all I have.

Senator Deschatelets: Mr. Hughes, the attitude of the Canadian Chamber of Commerce is very clear in your brief. I have here a clipping about the attitude of the Chamber of Commerce of the city of Montreal, which denounced Bill S-31 and asked the federal government to withdraw the bill. Are you aware of this?

Mr. Hughes: I am. That is the Chambre de Commerce de Montréal, not, as was previously stated in my text, the Montreal Board of Trade. It is sad, but it would appear that those two organizations have taken very different points of view on a single issue. It is more divisive than any one of us in this room would like to see. We also can understand the pressures being applied on some organizations to elicit support for withdrawal of the bill. Those pressures cannot be applied to the Canadian Chamber of Commerce, and therefore we are free to speak without prejudice, and perhaps they cannot be applied to the Montreal Board of Trade either.

Senator Deschatelets: I understand that, but what interests me as a representative in the Senate for a region of Quebec is the fact that the Canadian Chamber of Commerce is more interested in the outcome of Bill S-31 than its withdrawal. That is the point I am making.

In Appendix II of your brief you propose three amendments. In the course of your brief you express the wish that the federal government, as well as the province, should withdraw from investing in private enterprises.

Mr. Hughes: From the right to invest.

Senator Deschatelets: From the right to invest. Could you tell me why you do not propose any amendment covering the federal government as well as the provinces?

Mr. Hughes: The minister is clearly aware of the position of the Canadian Chamber of Commerce; he is clearly aware of the position of the Quebec Chamber of Commerce; he is clearly aware of the position of the Conseil du Patronat, all of which are virtually identical. The awareness of Honourable André Ouellet has been made apparent in conversation with him. It was felt that it was more effective to come before you and bring forward that proposed amendment than it might have been to have him chew on it in a letter that might or might not have further circulation and emphasis.

Senator Deschatelets: So you would be happy if in the course of third reading in the Senate, or in the other place, there were an amendment putting the federal government in the same boat as the provinces.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Vous dites qu'il n'y a aucune chance que le gouvernement provincial modifie immédiatement la loi qui régit la Caisse, mais je crois qu'il y en a autant que de voir le gouvernement fédéral accepter d'être assujéti au bill S-31.

M. Hughes: Nous aimerions qu'on fasse l'un autant que l'autre.

Le sénateur Flynn: Bien. J'ai terminé.

Le sénateur Deschatelets: Monsieur Hughes, dans votre mémoire, l'attitude de la Chambre de commerce du Canada est très clairement exposée. J'ai ici une coupure de journal au sujet de l'attitude de la Chambre de commerce de la ville de Montréal qui a dénoncé le bill S-31 et demandé au gouvernement fédéral de le retirer. Êtes-vous au courant de cela?

M. Hughes: Je le suis. Il s'agit de la Chambre de commerce de Montréal et non, comme nous l'avons dit dans notre mémoire, du Montreal Board of Trade. Il semble que ces deux organismes aient des points de vue très différents sur ce sujet et c'est malheureux. Cette situation est beaucoup plus un facteur de division que ne le souhaiterait n'importe lequel d'entre nous. Nous pouvons également comprendre les pressions qu'on exerce sur certains organismes pour les amener à exiger le retrait du bill. Ces pressions ne peuvent être exercées sur la Chambre de commerce du Canada, ce qui fait que nous sommes libres de parler sans courir de risque, et il se peut qu'on ne puisse pas non plus le faire avec le Montreal Board of Trade.

Le sénateur Deschatelets: Je comprends, mais ce qui m'intéresse à titre de représentant au Sénat d'une région du Québec, c'est que la Chambre de commerce du Canada attache plus d'importance aux effets du bill S-31 qu'à son retrait. Voilà ce que je voulais dire.

A l'annexe II de votre mémoire, vous proposez trois amendements. Dans le mémoire même, vous dites souhaiter que le gouvernement fédéral, tout comme le gouvernement du Québec, n'investissent pas dans des sociétés privées.

M. Hughes: Qu'ils n'aient plus le droit d'investir.

Le sénateur Deschatelets: C'est exact. Voudriez-vous me dire pourquoi les amendements que vous proposez ne s'appliquent pas au gouvernement fédéral comme aux gouvernements des provinces?

M. Hughes: Le ministre connaît très bien la position de la Chambre de commerce du Canada, celle de la Chambre de commerce du Québec et celle du Conseil du patronat qui sont pratiquement identiques. Dans une conversation que j'ai eue avec l'honorable André Ouellet, il était évident qu'il était au courant. Nous avons cru qu'il serait plus utile de témoigner devant le Comité et de présenter nous-mêmes cet amendement que de le lui confier pour qu'il aborde la question dans une lettre dont on aurait peut-être plus parlé.

Le sénateur Deschatelets: Donc, vous seriez satisfait si, à l'étape de la troisième lecture au Sénat ou à l'autre endroit, on amendait le projet de loi de manière à y assujettir le gouvernement fédéral de la même façon que les gouvernements provinciaux?

[Text]

Mr. Hughes: If it did not jeopardize the passage of this bill, yes, we would be very happy if the bill were to embrace the federal government.

Senator Asselin: If it does not would you oppose?

Mr. Hughes: If it does not? We will support this bill in principle. We would, of course, like it to be amended, but we will not oppose this piece of legislation.

Senator Flynn: The ends justify the means.

Senator Godfrey: I get from your presentation the inference that you are against any government participation in an equity position of a private corporation. Would that summarize it?

Mr. Hughes: No. It is a matter of magnitude. It is effective control in both the shareholdings and in some of the executive positions. If any government body were to buy 100 shares in almost any Canadian corporation it would not cause any concern at all. If they were to buy 10 per cent, 20 per cent or 30 per cent, whereby they were getting *de facto* control over the shareholdings and a significant influence over management decisions, then that is when we would begin to worry.

Senator Godfrey: That is, if they have any significant influence over management decisions?

Mr. Hughes: Yes.

Senator Godfrey: We were told by Mr. Parizeau that in Quebec they are avoiding nationalization; that, in fact, they have assisted something like 400 companies in which they have taken positions. In most of them they do not have control. In some of them only 49 per cent and 51 per cent. But if you have 49 per cent or 51 per cent in a private company, then that is it, so far as control is concerned. Mr. Parizeau said that was preferable to nationalization. Are you objecting to that general policy of going out and helping companies and small corporations to get going, even though they may take a significant equity position to do so?

Mr. Hughes: There are roles for federal and provincial government involvement in enterprises. Usually those roles relate to the larger enterprises where the magnitude of the funds involved is too great for the private sector, or where the pay-back is too long for the private sector to make a useful investment commitment—for instance, in issues like pipelines and railroads. Small business is usually better served by financial institutions already in place, whose efforts can be augmented by legislated assistance such as the FBDB program, that this government has put forward, than it is by bureaucratic decisions as to whether an investment is good or bad, because there is always a risk that government policy will stand behind that bureaucratic decision rather than act on strict investment criteria. So one would much prefer that the private sector be left alone to do its small business assistance

[Traduction]

M. Hughes: Si cela ne compromettrait pas l'adoption du projet de loi, oui, nous serions très heureux que le bill s'applique également au gouvernement fédéral.

Le sénateur Asselin: S'il ne s'applique pas au gouvernement fédéral, vous y opposerez-vous?

M. Hughes: Nous appuyerons le projet de loi en principe. Évidemment, nous aimerions qu'il soit amendé, mais nous ne nous y opposerons pas.

Le sénateur Flynn: La fin justifie les moyens.

Le sénateur Godfrey: Je conclus de votre témoignage que vous vous opposez à l'acquisition par un gouvernement, quel qu'il soit, d'une partie des intérêts d'une société privée. Cela résume-t-il votre position?

M. Hughes: Non. Cela dépend de l'importance de la participation. Nous nous opposons au contrôle effectif par le nombre des actions et des sièges aux conseils d'administration des sociétés. Si un gouvernement achetait 100 actions dans presque toutes les sociétés canadiennes, cela ne poserait aucun problème. Par contre, s'il achetait 10 p. 100, 20 p. 100 ou 30 p. 100 d'une compagnie et prenait par le fait même le contrôle des actions et exerçait une grande influence sur les décisions du conseil d'administration, nous commencerions à nous inquiéter.

Le sénateur Godfrey: S'il exerçait une grande influence sur les décisions des conseils d'administration, dites-vous?

M. Hughes: C'est cela.

Le sénateur Godfrey: M. Parizeau nous a dit que le gouvernement du Québec évite la nationalisation et qu'en fait, le gouvernement a aidé quelque 400 sociétés aux conseils d'administration desquelles le gouvernement a un représentant. Le gouvernement n'exerce aucun contrôle sur la plupart de ces sociétés. Dans certains cas, le gouvernement ne détient que 49 p. 100 ou 51 p. 100 des actions. Cependant, lorsqu'on détient 49 p. 100 ou 51 p. 100 des actions d'une société privée, le tour est joué, on a le contrôle. M. Parizeau a dit que c'était préférable à la nationalisation. Êtes-vous contre cette politique générale en vertu de laquelle le gouvernement du Québec aide financièrement les sociétés en difficultés et les petites entreprises qui veulent démarrer même si en agissant ainsi, il peut devenir un actionnaire important des sociétés en question.

M. Hughes: La participation financière des gouvernements fédéral et provinciaux aux entreprises joue certains rôles. Ordinairement, il s'agit de transactions impliquant de grandes sociétés, des transactions dans lesquelles l'importance des capitaux excède la capacité de prêter du secteur privé ou qui prévoient des périodes de remboursement trop longues pour que le secteur privé considère l'investissement rentable; je pense, entre autres, à la construction de pipelines ou de chemins de fer. Les petites entreprises font ordinairement une meilleure affaire en recourant aux institutions financières courantes que les gouvernements peuvent épauler en légiférant dans le cadre de programmes, comme celui de la BFD que le gouvernement fédéral a mis sur pied, qu'en confiant à des bureaucrates le soin de décider si leur investissement est bon ou mauvais parce que dans ce cas, elles courent le risque que

[Text]

work; but at the same time I cannot say that there should be no assistance whatever from any provincial or federal government.

Senator Godfrey: Let us take a specific case, such as Alcan. Do you believe that the federal government should use its claimed constitutional powers to prevent the Caisse de dépôt or any other agency of the Province of Quebec, to invest more than 10 per cent in Alcan simply because Alcan happens to have a subsidiary which brings up bauxite from the Caribbean, or South America? Do you agree that the federal government should interfere to that extent?

Mr. Hughes: I am not comfortable about taking specific cases. Alcan has significant hydro-electric generating facilities in the Province of Quebec. It also has processing facilities to convert the bauxite into alumina. At the same time it has extensive facilities in British Columbia. If the Government of Quebec, hypothetically were to acquire *de facto* control of the board of directors at Alcan, there would be little to prevent them, except perhaps shareholder suits, from suggesting that the focus of facilities should be moved from British Columbia to Quebec. There we are talking about the balkanization of Canadian enterprise.

Senator Asselin: And the reverse would be the same.

Mr. Hughes: If British Columbia got control and could close Arvida? Absolutely.

Senator Godfrey: That might hold true of anyone controlling the board, private or otherwise.

Mr. Hughes: We are talking now about a provincial government and its unique motives, rather than a private investor who probably has somewhat different inclinations and expectations.

Senator Godfrey: What about a company like Provigo, which the government has, I believe, 30 per cent interest—simply because it happens to have a trucking company subsidiary? Do you think there is anything wrong with Quebec having a 30 per cent interest in Provigo?

Mr. Hughes: I would like to ask the other owners and managers on the board of Provigo whether they think it's right or wrong. Senator Flynn and I were discussing earlier the unique position in which this legislation puts a Canadian company. It does permit them to move into the transportation field and perhaps thus exclude themselves from candidacy for control. But it is not unique in the world. There are a number of American corporations which have discovered the advantages of FIRA. They are in the happy situation of owning Canadian subsidiary companies, and thus have lessened the

[Traduction]

ces décisions soient basées plus sur la politique gouvernementale que sur des critères d'investissement. Il est donc de loin préférable de laisser au secteur privé le soin d'aider financièrement les petites entreprises; par contre, je n'irai pas jusqu'à dire que les gouvernements, provinciaux ou fédéral, ne devraient jamais fournir aucune aide financière aux entreprises.

Le sénateur Godfrey: Prenons un cas bien précis, par exemple l'Alcan. Croyez-vous que le gouvernement fédéral devrait invoquer les pouvoirs constitutionnels qu'il dit détenir pour empêcher la Caisse de dépôt ou tout autre organisme de la province de Québec de détenir par ses investissements plus de 10 p. 100 des actions de la société Alcan pour la simple raison qu'une des filiales de cette dernière importe de la bauxite des Caraïbes ou de l'Amérique du sud? À votre avis, le gouvernement fédéral devrait-il aller jusque là?

M. Hughes: Je n'aime pas beaucoup parler de cas précis. L'Alcan a d'importantes installations de production d'hydroélectricité dans la province de Québec. Elle y possède également des usines où l'on convertit la bauxite en aluminium. Par ailleurs, elle a d'importantes installations en Colombie-Britannique. Si le gouvernement du Québec—ce n'est qu'une hypothèse—devait acquérir le contrôle du conseil d'administration de l'Alcan, il y aurait peu à faire, sauf peut-être si les actionnaires lui intentaient des poursuites, pour l'empêcher de décider de transporter au Québec les installations de la Colombie-Britannique. Ce serait la balkanisation des sociétés canadiennes.

Le sénateur Asselin: Et l'inverse pourrait également se produire.

M. Hughes: Si la Colombie-Britannique prenait le contrôle de la société et décidait de fermer l'usine d'Arvida, par exemple? Absolument.

Le sénateur Godfrey: On pourrait dire la même chose de quiconque contrôlerait le conseil d'administration, qu'il s'agisse d'un organisme privé ou public.

M. Hughes: Il est ici question d'un gouvernement provincial et de motifs qui lui sont propres et non d'une société privée qui investirait à d'autres fins et pour d'autres raisons.

Le sénateur Godfrey: Que dire d'une société comme Provigo dans laquelle le gouvernement détient, je crois des intérêts de 30 pour cent pour l'unique raison qu'il est propriétaire d'une filiale d'une compagnie de transport par camion? Quel mal y a-t-il, selon vous, à ce que le gouvernement du Québec possède 30 pour cent des intérêts de Provigo?

M. Hughes: J'aimerais poser cette question aux autres propriétaires et gestionnaires du conseil d'administration de Provigo. Le sénateur Flynn et moi discutons plus tôt de la situation unique dans laquelle ce projet de loi place les sociétés canadiennes. Il leur permet d'entrer dans l'industrie des transports et, ce faisant, il les empêche peut-être d'aspirer au contrôle des sociétés dans lesquelles elles investissent, mais cela s'est déjà vu dans d'autres pays. De nombreuses sociétés américaines ont découvert les avantages que représente l'Agence d'examen de l'investissement étranger. Elles sont

[Text]

ability of anyone to take control of that American corporation, because the acquirer would have to go through FIRA. It is a reasonably attractive position.

Senator Godfrey: The American company does not have to go through FIRA in order to get permission for a takeover in the United States. All it has to do is divest itself of the Canadian company. The American company does not even get around to considering the Canadian subsidiary until the takeover is completed and then they say "We have a problem here. We have to sell our Canadian subsidiary." That is the way it actually works.

Mr. Hughes: Senator, with all due respect, I know of U.S. corporations which have held out this Canadian subsidiary in the face of a takeover offer.

Senator Godfrey: I suppose if they are large enough they can do so.

Senator Flynn: Do you think it is normal?

Mr. Hughes: It is not normal; but if it is a door that you are going to leave open, then it is a door that people will walk through.

Senator Flynn: Now you are creating another door here with Bill S-31.

Senator Godfrey: Let us get back to CPR, in which I am particularly interested. I cannot understand why, simply because someone has a trucking outfit which operates between Hull and Ottawa, you should be able to exclude the Province of Quebec or any of its agencies from buying any shares. Let us take the CPR as a specific instance. Mr. Desmarais has 15 per cent of the shares. The management has stepped in and made some kind of agreement under which he could not get more than 15 per cent. I must say that, as a general rule, I thoroughly object to such agreements. I cannot see why managements should go around protecting themselves by forcing such agreements on shareholders such as Mr. Desmarais. But suppose Mr. Desmarais is now on the board and he has a certain amount of influence with his 15 per cent, and he gets into a dispute with the management. Let us assume that he is a private enterpriser. What is wrong with his going to the Caisse, which has 9.976 per cent of the shares and saying "I am going to have a proxy fight, and I want your support." In your brief they would not be allowed to do that. They could not decide that they preferred Mr. Desmarais over the present board of directors or the President of CPR. You say they should not be allowed to support another free enterpriser if he has shares in the company?

Mr. Hughes: No; I do not think that was the intent. The intent was to suggest that they should not conspire with other arms of the Government of Quebec in order to take more than

[Traduction]

dans une situation enviable car, possédant des filiales canadiennes, elles ont réduit la mesure dans laquelle leurs concurrentes américaines peuvent les contrôler achetant de leurs actions parce que pour ce faire, les acquéreurs devaient d'abord passer par l'AEIE. C'est assez attrayant . . .

Le sénateur Godfrey: Une société américaine n'a pas à demander à l'AEIE la permission d'accepter l'offre d'achat d'une autre société aux États-Unis. Tout ce qu'elle a à faire, c'est de se départir de la filiale canadienne. Elle ne pense à sa filiale canadienne que lorsque la transaction est terminée. A ce moment-là, elle se rend compte qu'elle a un petit problème, à savoir qu'elle est obligée de vendre la filiale canadienne. C'est de cette façon que les choses se passent.

M. Hughes: Sénateur, je dois vous dire, très respectueusement, que je connais des sociétés américaines qui ont gardé leurs filiales canadiennes en dépit d'une offre d'achat qui leur était faite.

Le sénateur Godfrey: Je suppose que, s'il s'agit de grandes sociétés, cela leur est permis.

Le sénateur Flynn: Croyez-vous que ce soit normal?

M. Hughes: Ce n'est pas normal, mais si on donne aux gens l'occasion d'agir ainsi, ils en profiteront.

Le sénateur Flynn: Vous leur en donnez une autre avec le bill S-31.

Le sénateur Godfrey: Revenons-en au CP car cette affaire m'intéresse tout particulièrement. Je ne comprends pas pourquoi vous devriez être en mesure d'empêcher le gouvernement du Québec ou un de ses organismes d'acheter des actions d'une compagnie de transport par camion pour la seule raison qu'elle desservirait les villes de Hull et d'Ottawa. Prenons l'exemple précis du CP. M. Desmarais possède 15 p. 100 des actions. La direction du CP est intervenue et a conclu une entente avec lui en vertu de laquelle il ne pouvait acquérir plus de 15 p. 100 des actions. Je dois dire qu'en règle générale, je m'oppose absolument à de telles ententes. Je ne vois pas du tout pourquoi les conseils d'administration devraient s'assurer de garder le contrôle de leurs compagnies en forçant des actionnaires, dans ce cas-ci M. Desmarais, à signer de telles ententes. Supposons maintenant que M. Desmarais siège au conseil d'administration, que ses 15 p. 100 des actions lui assurent une certaine influence et qu'il entre en conflit avec le reste du conseil. Supposons qu'il soit le directeur d'une entreprise privée. Quel mal y a-t-il à ce qu'il entre en contact avec la Caisse, qui possède 9,976 p. 100 des actions, et lui dise: «Je vais avoir les autres contre moi lors du prochain vote et j'ai besoin de votre appui»? Si j'ai bien compris votre mémoire, la Caisse n'aurait pas le droit de donner satisfaction à M. Desmarais. Elle ne pourrait pas décider qu'elle préfère appuyer M. Desmarais plutôt que le conseil d'administration ou le président du CP. Vous dites qu'elle ne devrait pas avoir le droit d'appuyer une autre société privée qui aurait des actions dans le CP. Est-ce exact?

M. Hughes: Non, ce n'est pas cela que nous voulons dire. Notre intention est d'empêcher la Caisse de conspirer avec d'autres émanations du gouvernement du Québec de manière à

[Text]

the legal limit. If Mr. Desmarais were to ally himself with the Caisse de dépôt, it would perhaps be somewhat surprising, but indeed it could be done, and it is often done in a proxy fight.

Senator Godfrey: Then if that is what you meant, you did not word it very well. In your letter to Mr. Ouellet you say:

The bill does not appear to deal with the situation in which a government may act in concert with others in holding shares of a "corporation" and may thereby gain de facto control.

Mr. Hughes: It seems, senator, that our draft is no more perfect than are those of departments of government.

Senator Godfrey: Then perhaps I have wasted a lot of questions on you. You are not suggesting they could not support Mr. Desmarais?

Mr. Hughes: No; they can support Mr. Desmarais. We will draw that deficiency to Mr. Ouellet's attention.

Senator Godfrey: I had a big question mark concerning those questions.

The Chairman: Are there any further questions?

Senator Asselin: Can you tell us when this brief was written?

Mr. Hughes: The brief was prepared over a period of a week. I put the finishing touches on it yesterday morning.

Senator Asselin: Who wrote it?

Mr. Hughes: I am responsible for it as an individual. It comes from one of our committees but, indeed, it is my responsibility.

Senator Asselin: Tell me about the process of your committee. Does it represent all members from each province?

Mr. Hughes: The board consists of 40-odd members. They must come from all economic regions and as many sections as we can arrange to have represented. Of that number, 17 are elected to an executive committee which meets monthly and they carry out the day-to-day business of the board between its meetings. They too must represent four of the five economic regions before any quorum can be legally constituted.

Senator Asselin: And this brief was submitted to them before it was made public?

Mr. Hughes: The principles contained in the brief were submitted as was the letter to the Hon. André Ouellet. So there would be nothing surprising in this representation to the executive committee or to the board.

Senator Asselin: It was announced on TV last night that Ontario, British Columbia, Alberta and Newfoundland are going to join Quebec in opposition to Bill S-31. Had you known beforehand that these provinces had joined with Quebec, would you have consulted again with your executive before making public this statement?

Mr. Hughes: Not at all.

[Traduction]

acquérir plus d'actions que la loi ne le permet. Si M. Desmarais voulait s'allier à la Caisse de dépôt, ce serait peut-être assez surprenant, mais ce ne serait pas impossible. Cela se fait souvent lorsqu'il y a conflit au moment d'un vote.

Le sénateur Godfrey: Si c'est ce que vous vouliez dire, vous vous êtes exprimé assez gauchement. Dans votre lettre à M. Ouellet, vous dites:

Le bill ne semble pas prévoir le cas où un gouvernement s'allierait avec d'autres sociétés pour détenir collectivement des actions d'une «corporation» et en prendre par le fait même le contrôle.

M. Hughes: Il semble, monsieur le sénateur, que notre mémoire ne soit pas plus parfait que ceux des ministères du gouvernement.

Le sénateur Godfrey: Dans ce cas, je vous ai peut-être posé beaucoup de questions inutiles. Cela ne revient-il pas à dire que la Caisse ne pourrait pas appuyer monsieur Desmarais?

M. Hughes: Non, elle pourrait le faire. Nous allons porter cette lacune à l'intention de M. Ouellet.

Le sénateur Godfrey: Tout cela n'était pas du tout clair pour moi.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Asselin: Quand le mémoire a-t-il été rédigé?

M. Hughes: Le mémoire a été rédigé en une semaine. J'en ai terminé la version définitive hier matin.

Le sénateur Asselin: Qui l'a rédigé?

M. Hughes: Je m'en porte personnellement responsable. Il a été préparé par l'un de nos comités, mais c'est moi qui en assume la responsabilité.

Le sénateur Asselin: Parlez-moi un peu de la composition de votre comité. Comporte-t-il des membres de chaque province?

M. Hughes: Le conseil est composé de quelque 40 membres qui doivent provenir de toutes les régions économiques et d'autant de secteurs que possible. De ce nombre, 17 sont élus pour faire partie d'un comité exécutif, qui se réunit mensuellement et qui est chargé des affaires quotidiennes du conseil entre ses assemblées. Ces membres doivent également provenir de quatre des cinq régions économiques, pour permettre un consensus légitime.

Le sénateur Asselin: Et ce mémoire leur a été présenté avant d'être publié?

M. Hughes: Les principes exposés par le mémoire, ainsi que la lettre à M. André Ouellet leur a été présentée. Cet exposé devant le comité exécutif ou le conseil ne comporte donc rien de surprenant.

Le sénateur Asselin: On a annoncé hier soir à la télévision que l'Ontario, la Colombie-Britannique, l'Alberta et Terre-Neuve se joindront au Québec pour s'opposer au projet de loi S-31. Si vous aviez su à l'avance que ces provinces allaient se rallier au Québec, auriez-vous consulté à nouveau votre comité exécutif avant de publier cette déclaration?

M. Hughes: Pas du tout.

[Text]

Senator Asselin: Why?

Mr. Hughes: It is my expectation that the provinces will ask for a consultation, that they will not oppose the bill *per se* in spite of the report in the *Globe and Mail* this morning. The position of the provincial governments does not determine the position of the Canadian Chamber of Commerce. It is private enterprise that governs our decisions.

Senator Asselin: Are you aware that Mr. Ouellet has decided now, to consult the provinces regarding this bill?

Mr. Hughes: I am very pleased to learn that he has.

Senator Asselin: It was announced last night. Do you feel that the federal government would have been in a better position if it had consulted with the provinces before introducing this bill?

Mr. Hughes: I would have to ask what the purpose of the consultation would be. If it was to inform, then it might have been useful. If it was to seek unanimous consent, I think it would have been a case of whistling in the dark.

Senator Asselin: The main purpose would have been to avoid a confrontation between the federal government and the provinces. That is my purpose in asking these questions. I am thinking in terms of consultation with the provinces.

Mr. Hughes: Federal-provincial relations, or the lack thereof are a principal concern of the Canadian Chamber. The differences between the federal and provincial governments and the chaos they have caused economically, have been of great concern to the Canadian Chamber. We would have been very happy, of course, if Mr. Ouellet had felt that it was possible to consult and had done so.

Senator Asselin: But the Chamber of Commerce does not bother itself with the relationship between the provinces and the federal government?

Mr. Hughes: Yes, we do, in principle and overall.

Senator Olson: If there had been consultation, do you believe that some of the provinces might have taken some pre-emptive or hedging action in anticipation of what might have happened?

Mr. Hughes: I would expect that almost all of the provinces would have accepted this legislation originally, but at least one would have balked and refused to go along. We are seeing what I interpret as fairly clear evidence of the views of the Government of the Province of Quebec.

Senator Olson: But more important is the distortion that might have taken place in the marketplace had it been known in advance that at some particular date the limit of 10 per cent would be applied and that, in particular, the bill contains a grandfather clause as to what had been acquired up until the time stated. I think this is a useful purpose for lessening the distortion of market factors at play. I guess you have had experience in this area before where some anticipated action was known. Certainly there must have been some cases where,

[Traduction]

Le sénateur Asselin: Pourquoi?

M. Hughes: Je suis certain que les provinces demanderont une consultation préalable, et qu'elles ne s'opposeront pas au projet de loi comme tel, en dépit du reportage publié ce matin dans le *Globe and Mail*. La position des gouvernements provinciaux ne détermine aucunement celle de la Chambre de commerce du Canada. Nos décisions ne sont influencées que par l'entreprise privée.

Le sénateur Asselin: Êtes-vous au courant que M. Ouellet a maintenant décidé de consulter les provinces au sujet de ce projet de loi?

M. Hughes: Je suis très heureux de l'apprendre.

Le sénateur Asselin: On l'a annoncé hier soir. Croyez-vous que le gouvernement fédéral serait maintenant plus avancé s'il avait consulté les provinces avant de présenter ce projet de loi?

M. Hughes: Je dois d'abord savoir quel aurait été l'objet d'une telle consultation. Une séance d'information aurait peut-être été utile; par contre, le fait de tenter d'obtenir un consensus aurait été peine perdue.

Le sénateur Asselin: La consultation aurait principalement consisté en une confrontation entre le gouvernement fédéral et les provinces. C'est d'ailleurs là l'objet de mes questions en ce qui a trait à la consultation des provinces.

M. Hughes: La chambre de commerce s'intéresse grandement aux relations fédérales-provinciales, ou plutôt l'absence de telles relations. Les différends entre les gouvernements fédéral et provinciaux et la chaos économique qu'ils ont entraîné la touchent de près. Nous aurions évidemment été très heureux si M. Ouellet avait jugé opportun de consulter les provinces.

Le sénateur Asselin: Mais la Chambre de commerce ne se soucie-t-elle pas des relations entre les provinces et le gouvernement fédéral?

M. Hughes: Oui, évidemment, en principe et dans l'ensemble.

Le sénateur Olson: Si les provinces avaient été consultées, croyez-vous que certaines d'entre elles auraient pris des mesures préventives ou échappatoires en prévision de la tournure des événements?

M. Hughes: A mon avis, la plupart des provinces auraient accepté cette réglementation de prime abord, mais au moins une d'entre elle aurait protesté et s'y serait opposée. Il me semble évident que le dissentiment est engendré par le gouvernement de la province de Québec.

Le sénateur Olson: Ce qui importe davantage, c'est sans doute les perturbations considérables qui se seraient produites si les représentants du marché avaient appris qu'à compter d'une certaine date, une limite de 10 p. 100 allait être imposée et, plus particulièrement, s'ils avaient eu vent de la clause des droits acquis portant sur toutes les acquisitions antérieures à cette date. Je crois qu'il s'agit là d'un moyen utile de réduire les perturbations au sein du marché en jeu. Je présume que vous avez déjà eu l'expérience de certaines situations sembla-

[Text]

as I say, either pre-emptive or hedging action prior to the effective date has raised a problem.

Mr. Hughes: Your point is valid and I understand that that was the basic reason for the introduction of Bill S-31 in the Senate and after the markets had closed. When you consult with 10 people and they bring staffs of three or four each, the consultation becomes almost a public announcement. Although, on the other side of the argument, there is consultation on the budget prior to its introduction in the House of Commons and seldom, if ever, is there violation of secrecy with regard to the budget.

Senator Olson: But you agree that there is a risk involved.

Mr. Hughes: There is clearly a risk involved in consultation and, in this case, there was a risk involved in the time of day of the announcement.

Senator Godfrey: I notice in your amendments on page 6 under "Conclusion" you say:

The Chamber's policy must be designed to avoid any interference in private enterprise by any state corporation, provincial or federal—

Is the word "interference" there so broad that it would include co-operating with Mr. Desmarais?

Mr. Hughes: You are referring to the Quebec Chamber of Commerce and a translation of their policy. It may well be that in the translation there has been some change. I am not aware of it.

Senator Godfrey: With regard to Policy No. III you say that nobody should be on the board of directors. Let us take a specific case such as Dome Petroleum. The federal government and the banks have put \$500 million into that corporation. We know that they may have to convert that investment into shares. Would you suggest that the banks, for example, should have somebody on the board of directors of that company to represent their investment whereas the federal government should not?

Mr. Hughes: No. I would think it would be imprudent of them to ignore an investment of that magnitude. Indeed, they should have someone on the board of directors to advise them of every action taken and perhaps to put forth their point of view. But this is a different issue. We are talking about back-door nationalization. At least, the thrust of the Chamber's report is back-door nationalization, not the investment principles that prevailed in the cases of Dome, Massey-Ferguson and other enterprises of that sort.

Senator Godfrey: I see. You are saying that ordinarily the government should not have people on these boards, but there can be exceptions.

Mr. Hughes: It would be imprudent for them not to have.

[Traduction]

bles. Il doit assurément exister certains précédents où, comme je le disais, des mesures préventives entreprises avant la date d'application ont suscité des problèmes.

M. Hughes: Votre argument est valable et je comprends qu'il s'agisse de la raison fondamentale justifiant la présentation du projet de loi devant le Sénat, après la fermeture des marchés. En outre, je dois admettre que la consultation entre dix personnes, chacune étant accompagnée de trois ou quatre conseillers, devient presque une annonce publique. Par contre, le budget, par exemple, fait l'objet de consultations avant sa présentation devant la Chambre des communes, et les cas de fuites, s'il en est, sont extrêmement rares.

Le sénateur Olson: Vous admettez cependant qu'il existe certains risques.

M. Hughes: La consultation comporte inévitablement certains risques et, dans le cas qui nous intéresse, ces risques existaient toujours au moment de l'annonce du projet de loi.

Le sénateur Godfrey: Dans vos modifications apportées en page 6, vous déclarez, au paragraphe intitulé «Conclusion»:

«Elle (la Chambre) doit établir une politique visant à éviter toute interférence dans le secteur privé par une société d'état, provinciale ou fédérale . . .»

Le sens large du mot «interférence» inclurait-il jusqu'à la collaboration avec M. Desmarais?

M. Hughes: Vous faites allusion à la Chambre du commerce du Québec et à une traduction de sa politique. Il se peut que des modifications se soient glissées dans la traduction. Je n'en n'ai pas pris connaissance.

Le sénateur Godfrey: En ce qui a trait à la politique n° 3, vous êtes d'avis qu'aucun représentant du gouvernement ne devrait faire partie du Comité de direction. Prenons un exemple précis tel la société Dome Petroleum. Les banques et le gouvernement fédéral ont investi 500 000 \$ dans cette société; nous savons maintenant qu'ils pourraient être tenus de convertir cet investissement en actions. Proposeriez-vous que les banques, par exemple, soient autorisées à déléguer un représentant au Conseil de direction de la société, tandis que le même privilège serait refusé au gouvernement fédéral?

M. Hughes: Non. Je crois qu'il serait imprudent de négliger un investissement de cette importance. En effet, le gouvernement fédéral devrait se faire représenter au sein du Conseil de direction, pour demeurer au courant de toutes les mesures entreprises et peut-être même faire valoir son point de vue. Mais il s'agit là d'une toute autre question. Nous parlons ici de la nationalisation «par la bande». Du moins, la poussée donnée par le rapport de la Chambre entre dans cette catégorie, ce qui n'est pas le cas des principes d'investissement qui ont été appliqués dans le cas des sociétés Dome, Massey-Ferguson et d'autres entreprises du genre.

Le sénateur Godfrey: Je vois. Vous voulez dire qu'en principe, le gouvernement ne devrait pas être représenté au sein de ces conseils, sauf dans certaines circonstances.

M. Hughes: Il serait imprudent de sa part de renoncer à toute représentation.

[Text]

The Chairman: Honourable senators, if there are no further questions I would like to thank our witnesses and particularly Mr. Hughes for his presentation and for being with us today and answering the many questions that have arisen.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le président: Honorables sénateurs, s'il n'y a pas d'autres questions, je voudrais remercier nos témoins, et particulièrement M. Hughes d'avoir bien voulu se présenter ici aujourd'hui pour faire son exposé et répondre aux nombreuses questions qui ont été soulevées.

La séance est levée.

APPENDIX "33A"

PROVINCE OF QUEBEC CHAMBER OF COMMERCE
Excerpt from the President's Annual Report
SHEET II

I. TITLE:

Crown Corporations' Investments in Private Enterprise

II. INTERVENTIONS:

On January 30, 1980, the Chamber sent a message to the Minister of State for Economic Development to inform the Government of its comments and recommendations concerning the report by the Savings Task Force (*Savings. Report by the Task Force on Savings in Quebec*).

In that message, the Chamber expressed the opinion that the Caisse de dépôt et placement du Québec should not invest in voting securities in the private sector.

The Chamber believes it has reason to modify this position to some degree.

III. POLICY OF THE CHAMBER:

The Chamber believes that Crown Corporations, including the Caisse de dépôt et placement du Québec, which hold voting shares in private undertakings should not be represented on the boards of directors of these same undertakings, nor should they interfere in any manner whatsoever with the normal daily management of their affairs.

IV. CONCLUSION:

The Chamber wants to avoid seeing the state take control of the economy through investment operations. The Chamber's policy must be designed to avoid any interference in private enterprise by any state corporation, provincial or federal, and the Chamber must advocate the non-representation of such corporations on the boards of directors of private undertakings.

Adopted at the annual general meeting of the Province of Quebec Chamber of Commerce at Quebec City on Tuesday, November 8, 1982.

(signature)

Denis Bourgault

Delegate of the Secretary

APPENDICE «33A»

CHAMBRE DE COMMERCE DE LA PROVINCE DE QUÉBEC
Extrait du rapport annuel du Président
Feuillet II

I. TITRE:

Investissements des sociétés de la Couronne dans l'entreprise privée.

II. INTERVENTIONS:

Le 30 janvier 1980, la Chambre a écrit au Ministre d'État pour le Développement économique pour informer le gouvernement de ses commentaires et recommandations au sujet du rapport du groupe de travail sur l'épargne (*Épargnes: rapport du groupe de travail sur l'épargne au Québec*).

Dans ce message, la Chambre émettait l'opinion que la Caisse de Dépôt et Placement du Québec ne devrait pas investir dans des actions ordinaires du secteur privé.

La Chambre pense avoir des raisons pour modifier sa position dans une certaine mesure.

III. POLITIQUE DE LA CHAMBRE:

La Chambre pense que les sociétés de la Couronne, y compris la Caisse de Dépôt et Placement du Québec qui détient des actions ordinaires de plusieurs entreprises privées ne devrait pas siéger au Conseil d'administration de ces dernières, ni interférer de quelque manière que ce soit dans la gestion quotidienne de celle-ci.

IV. CONCLUSION:

La Chambre ne voudrait pas voir les gouvernements prendre le contrôle de l'économie par des opérations d'investissement. Elle doit établir une politique visant à éviter toute interférence dans le secteur privé d'une société d'État provinciale ou fédérale, et doit demander que ces organismes étatiques ne soient pas représentés dans les Conseils d'administration des entreprises privées impliquées.

Adopté lors du Congrès de la Chambre de Commerce de la province du Québec le mardi 10 novembre 1982 à Québec.

Denis Bourgault

Délégué du Secrétaire

APPENDIX "33B"

November 19, 1982

"The Honourable André Ouellet, P.C., M.P.

Minister of Consumer and

Corporate Affairs

House of Commons

Room 509-S

OTTAWA, Ontario K1A 0A6

Dear Mr. Minister,

The Canadian Chamber of Commerce has now had an opportunity to examine in detail the provisions of Bill S-31, known as the Corporate Shareholding Limitation Act.

The Chamber wishes to reaffirm its support for this measure which extends to all other modes of transportation constraints similar to those that already apply to air transport, banking, satellite communication, and broadcasting, insofar as they are subject to federal jurisdiction.

We believe the Bill should be strengthened by appropriate amendments to deal with the following:

(a) The definition of "government" in section 2 (1) appears to be inadequate to cover the various ways in which a provincial government might control more than 10p. 100 of the shares of a "corporation".

(b) The definition of "control" in section 2(1) needs to be broadened accordingly to include control by a government through means other than an agent or body corporate.

(c) The Bill does not appear to deal with the situation in which a government may act in concert with others in holding shares of a "corporation" and may thereby gain *de facto* control.

The Chamber continues to be concerned with the much broader problem that will remain, namely the continuing threat of creeping nationalization of private enterprise companies through the use of certain pools of forced savings, or of semi-autonomous Crown corporations with ambitious plans for expansion and diversification. In this respect, the Chamber believes that the federal government, no less than the provinces, should be prepared to resist any pressure to substitute public for private ownership.

Sincerely,

Samuel F. Hughes"

APPENDICE «33B»

Le 19 novembre 1982

L'honorable André Ouellet, P.C., M.P.

Ministre de la Consommation et

des Corporations

Chambre des communes

Bureau 509-S

Ottawa, Ontario K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

La Chambre de Commerce du Canada a pu maintenant étudier en détail les clauses du projet de Loi S-31 dit Loi visant à la limitation de la propriété des actions de certaines sociétés.

Elle tient à réitérer son appui pour cette mesure qui s'étend à toute forme de contrainte du transport similaire à celle qui s'applique déjà au transport aérien, aux banques, aux communications par satellite et à la radio-diffusion en autant que ces dernières sont sous juridiction fédérale.

Elle pense que ce projet devrait être renforcé avec des amendements traitant des sujets suivants:

a) La définition de «gouvernement» dans l'article 2 A) ne paraît pas adéquate pour couvrir les diverses façons par lesquelles un gouvernement provincial peut contrôler plus de 10p. 100 des actions d'une «société».

b) La définition de «contrôle» dans l'article 2 1) devrait être élargie afin d'y inclure le contrôle par le gouvernement à l'aide de moyens autres qu'un agent ou un organisme corporatif.

c) Le projet de loi ne semble pas réglé le cas où un gouvernement peut agir de concert avec d'autres pour l'acquisition d'actions d'une «société» et pouvant ainsi en obtenir un contrôle *de facto*.

La Chambre demeure inquiète devant le problème beaucoup plus large qui persiste, c'est-à-dire la menace de nationalisation progressive de l'entreprise privée à l'aide de certaines réserves résultant d'épargnes forcées ou de sociétés de la Couronne semi-autonomes qui ont des plans fort ambitieux d'expansion et de diversification. A ce sujet, la Chambre est d'avis que le fédéral tout autant que les provinces, doit s'efforcer de ne pas succomber aux pressions voulant substituer la propriété publique à la propriété privée.

Sincèrement vôtre,

S. F. Hughes
Président



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

Canadian Pacific Limited:

Mr. F. S. Burbidge, Chairman.

Quebec Deposit and Investment Fund:

Mr. Jean Campeau, Chairman.

The Canadian Chamber of Commerce:

Mr. Samuel F. Hughes, President.

Canadien Pacifique Limitée:

M. F. S. Burbidge, président.

Caisse de dépôts et de placements du Québec:

M. Jean Campeau, président.

La Chambre de Commerce du Canada:

M. Samuel F. Hughes, président.

24
L32



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Président:
L'honorable JOAN NEIMAN

Tuesday, December 7, 1982

Le mardi 7 décembre 1982

Issue No. 34

Fascicule n° 34

Sixth proceedings on:

The subject-matter of Bill S-31, "An Act to
limit shareholding in certain
corporations"

Sixième fascicule concernant:

La teneur du projet de loi S-31, «Loi visant la
limitation de la propriété des actions
de certaines sociétés»



WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Cottreau	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Olson
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stollery
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Cottreau	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Olson
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stollery
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
Monday, 8th November, 1982:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Olson, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Frith, that the Bill S-31, intituled: "An Act to limit shareholding in certain corporations", be read the second time.

After debate,

With leave of the Senate,

In amendment, the Honourable Senator Flynn, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Roblin, P.C., that the Bill be not now read the second time, but that the subject-matter thereof be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for consideration and report.

The question being put on the motion in amendment, it was—

Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du lundi 8 novembre 1982:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Olson, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Frith, que le Bill S-31, intitulé: «Loi visant la limitation de la propriété des actions de certaines sociétés», soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

Avec la permission du Sénat,

En amendement, l'honorable sénateur Flynn, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Roblin, C.P., que le bill ne soit pas lu pour la deuxième fois maintenant, mais que la teneur du bill soit déferée au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour étude et rapport.

La motion en amendement, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senat

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 7, 1982
(54)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 11:02 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Richard A. Donahoe, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Asselin, Bosa, Cottreau, Donahoe, Flynn, Frith, Godfrey, Hastings, Hicks, Langlois, Lapointe, Leblanc, Rizzuto, Robichaud, Rousseau, Stollery and Tremblay. (17)

In attendance: Mr. Philip Rosen, Research Branch, Library of Parliament.

Witnesses: From The Chamber of Commerce of the District of Montreal: Mr. Serge Saucier, Chairman of the Board and Mr. André Vallerand, Executive Vice-President.

The Committee resumed consideration of the subject-matter of Bill S-31, "An Act to limit shareholding in certain corporations."

The witnesses made a statement and answered questions.

Agreed,—That the three statistical Charts submitted to the Committee by the witnesses, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix 34-A*).

At 1:04 p.m. the Committee adjourned until 3:00 p.m. this day.

AFTERNOON SITTING
(55)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:06 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Asselin, Bosa, Cottreau, Donahoe, Flynn, Frith, Godfrey, Hicks, Langlois, Lapointe, Leblanc, Neiman, Olson, Rizzuto, Robichaud, Rousseau, Stollery and Tremblay. (18)

Also present: The Honourable Senators Buckwold, Stanbury and Wood.

In attendance: Mr. Philip Rosen, Research Branch, Library of Parliament.

Appearing: The Honourable André Ouellet, M.P., Minister of Consumer and Corporate Affairs.

Witnesses: From the Quebec Deposit and Investment Fund: Mr. Jean Campeau, Chairman, Mr. Carmand Normand, Assistant General Manager and Mr. Jean-Claude Scraire, Director of Legal Affairs.

The Committee resumed consideration of the subject-matter of Bill S-31, "An Act to limit shareholding in certain corporations."

At 4:35 p.m., the sitting was suspended.

At 4:46 p.m., the sitting was resumed.

The Minister answered questions.

The Chairman made a statement.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 7 DÉCEMBRE 1982
(54)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 h 02 sous la présidence de l'honorable sénateur Richard A. Donahoe.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Asselin, Bosa, Cottreau, Donahoe, Flynn, Frith, Godfrey, Hastings, Hicks, Langlois, Lapointe, Leblanc, Rizzuto, Robichaud, Rousseau, Stollery et Tremblay. (17)

Aussi présent: M. Philip Rosen, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Témoins: De la Chambre de Commerce du District de Montréal: M. Serge Saucier, Président du Conseil d'administration et M. André Vallerand, Vice-président et Directeur général.

Le Comité reprend l'examen de la teneur du projet de loi S-31, «Loi visant la limitation de la propriété des actions de certaines sociétés».

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

Il est convenu,—Que les trois tableaux statistiques présentés au Comité par les témoins soient imprimés en Annexe aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour (*Voir Annexe 34-A*).

A 13 h 04, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 15 heures.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(55)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 06 sous la présidence de l'honorable sénateur Neiman (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Asselin, Bosa, Cottreau, Donahoe, Flynn, Frith, Godfrey, Hicks, Langlois, Lapointe, Leblanc, Neiman, Olson, Rizzuto, Robichaud, Rousseau, Stollery et Tremblay. (18)

Aussi présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Stanbury et Wood.

Également présent: M. Philip Rosen, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Comparaît: L'honorable André Ouellet, député, ministre de la Consommation et des Corporations.

Témoins: De la Caisse de dépôt et de placement du Québec: M. Jean Campeau, Président, M. Carmand Norman, Directeur général adjoint et M. Jean-Claude Scraire, Directeur des Affaires juridiques.

Le Comité reprend l'examen de la teneur du projet de loi S-31, «Loi visant la limitation de la propriété des actions de certaines sociétés».

A 16 h 35, le Comité suspend ses travaux.

A 16 h 46, le Comité reprend ses travaux.

Le ministre répond aux questions.

Le président fait une déclaration.

On motion of Senator Godfrey, it was agreed,—That the correspondence received by the Committee from the provinces be printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See appendices: Alberta, "34-B"; British Columbia, "34-C"; Manitoba, "34-D"; Newfoundland, "34-E"; Quebec, "34-F"; Saskatchewan, "34-G".)

At 6:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Sur motion du sénateur Godfrey, il est convenu,—Que la correspondance reçue des provinces par le Comité soit imprimée en annexe aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour. (Voir Annexes: Alberta «34-B»; Colombie-Britannique «34-C»; Manitoba «34-D»; Terre-Neuve, «34-E»; Québec «34-F»; Saskatchewan «34-G».)

A 18 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du Président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul Bélisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, December 7, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 11.00 a.m. to study the subject matter of Bill S-31, to limit shareholding in certain corporations.

Senator Richard A. Donahoe (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Deputy Chairman: Honourable senators, our hearing this morning is to deal with Bill S-31. There will be another meeting today, but at this time we have a joint presentation by Mr. Serge Saucier, Chairman, and Mr. André Vallerand, Executive Vice-President, of the Chamber of Commerce of the District of Montreal.

I have nothing to add except that I hope these will be sufficient time for all honourable senators to direct questions to the witnesses.

Senator Frith: Mr. Chairman, before we start, because of the size of this room, I would move that no smoking be allowed during the sitting of the committee.

Senator Rousseau: I second the motion.

The Deputy Chairman: All those in favour of the motion please say "yea."

Some Hon. Senators: Yea.

The Deputy Chairman: All those opposed please say "nay."

Some Hon. Senators: Nay.

Senator Langlois: On division.

The Deputy Chairman: I find that the nays have it.

In spite of the fact that the motion may have been defeated, I think the motive behind it was a good one. Accordingly, I would request that all those who propose to smoke during the meeting should take seats to the rear of the room. We have a fan at the front, and what smoke there is will be driven to the back of the room for the benefit of the non-smokers who are sitting at the front. That is the best I can do under the circumstances.

Senator Hicks: Rather like Air Canada—non-smokers at the front.

Mr. Serge Saucier, Chairman, Chamber of commerce of the District of Montreal: Thank you very much, Mr. Chairman. Honourable senators, I believe you each have a copy of our brief in both languages. Mr. Vallerand and I shall read the French version, and you will be able to follow the English text which is before you.

Je voudrais tout de suite mentionner que André Vallerand et moi-même avons reçu l'appui de notre conseil d'administration de la Chambre de Commerce du District de Montréal et, quant à moi, je représente le président de la Chambre de Commerce qui se trouve présentement en Europe et qui ne peut donc pas être présent ce matin.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 7 décembre 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier la teneur du projet de loi S-31, Loi visant la limitation de la propriété des actions de certaines sociétés.

Le sénateur Richard A. Donahoe (*vice-président*) occupe le fauteuil.

Le vice-président: Honorables sénateurs, nous nous réunissons ce matin pour étudier le projet de loi S-31. Il y aura une autre réunion aujourd'hui, mais pour le moment nous n'entendrons qu'un exposé qui sera présenté par M. Serge Saucier, président, et M. André Vallerand, vice-président administratif de la Chambre de Commerce du district de Montréal.

Je n'ai rien d'autre à ajouter, si ce n'est que j'espère qu'il y aura suffisamment de temps pour poser des questions aux témoins.

Le sénateur Frith: Monsieur le président, j'aimerais avant de commencer et étant donné les dimensions de cette salle, proposer qu'on interdise de fumer pendant la réunion du Comité.

Le sénateur Rousseau: J'appuie la motion.

Le vice-président: Tous ceux qui sont en faveur de la motion veuillez dire «oui».

Des voix: Oui.

Le vice-président: Tous ceux qui sont contre veuillez dire «non».

Des voix: Non.

Le sénateur Langlois: Les voix sont divisées.

Le vice-président: Je crois que les voix contre l'emportent.

Même si la motion a été défaite, elle était bien fondée. Par conséquent, je demanderais à tous ceux qui ont l'intention de fumer pendant la réunion de bien vouloir s'asseoir à l'arrière de la salle. Nous avons un ventilateur en avant qui chassera toute la fumée vers l'arrière, ce qui soulagera les non-fumeurs assis en avant. C'est le mieux que je puisse faire dans les circonstances.

Le sénateur Hicks: On se croirait à Air Canada qui fait asseoir les non-fumeurs en avant.

M. Serge Saucier, président, chambre de commerce du district de Montréal: Merci beaucoup, monsieur le président. Honorables sénateurs, je crois que vous avez tous en main notre mémoire dans les deux langues. M. Vallerand et moi-même vous liront la version française, et vous pourrez suivre dans le texte anglais.

First of all, I would like to say that André Vallerand and myself have received the support of the Board of Directors of the Montreal Chamber of Commerce. I represent the President of the Chamber of Commerce who is currently in Europe and therefore cannot be here today.

[Text]

La Chambre de Commerce du District de Montréal est heureuse de venir présenter ses vues au Sénat canadien sur un sujet de la plus haute importance. Depuis un certain nombre d'années, la Chambre de Commerce assume à Montréal un leadership au sein du monde des affaires, dans un environnement à la fois des plus excitants et des plus difficiles. Excitant parce que Montréal semble être le creuset d'où émergera la Canada du XXI^e siècle, où deux grandes communautés linguistiques auront appris à vivre et à travailler ensemble. Difficile parce que cette gestation ne se fait pas sans tiraillements et sans coûts sociaux importants.

Mais, la Chambre de Commerce du District de Montréal est confiante. Nous surmontons aujourd'hui des défis qui nous rendront plus forts demain. Dans toute situation de crise, la Chambre a appris qu'elle devait prendre un certain recul de perspectives, analyser les éléments en cause et surtout trouver une solution. La fuite à l'avant, le camouflage, le maquillage ou le compromis boiteux ne sont pas des solutions. Une solution véritable repose sur des assises solides. Dans le domaine de l'économie politique, elle repose sur des normes et des valeurs largement partagées par tous les acteurs. C'est ce que nous avons tenté de dégager dans le dossier S-31.

Dans cet esprit, nous nous sommes penchés intensément, depuis quatre semaines, sur le dossier du projet de loi S-31. C'est, d'ailleurs, avec une grande attention que nous suivons vos débats. Nous voudrions, au terme de vos audiences, vous faire part de notre point de vue. C'est le point de vue d'une communauté des affaires qui, depuis vingt ans, vit intensément le dilemme canadien, en subit tous les coups et les contre-coups et, plus que quiconque au Canada, en supporte le fardeau économique, mais qui est aussi bien décidée à triompher et, envers et contre tous, à trouver des solutions véritablement canadiennes.

M. André Vallerand, Vice-Président et Directeur Gen, Chambre de Commerce du District de Montréal: J'aimerais joindre ma voix à celle de M. Saucier pour remercier les membres du Sénat de bien vouloir entendre les représentations de la Chambre de Commerce de Montréal.

Mr. Chairman, thank you for this warm reception.

En autant que la Chambre de Commerce est concernée, nous dégageons, principalement à l'analyse, deux problèmes majeurs soulevés par le projet de loi S-31.

Le projet de loi S-31 porte à prime abord sur le transport interprovincial. Il pose brutalement une question. Des intérêts régionaux, nommément des provinces, devraient-ils pouvoir contrôler ou être des actionnaires minoritaires influents dans des entreprises de transport à vocation interprovinciale. Le projet de loi répond sans ambiguïté à cette question par la négative.

Cette proposition du gouvernement soulève chez nous, deux types de commentaires: d'abord quant au fond de la question, à savoir le contrôle par une province d'une entreprise de transport interprovincial, ensuite quant à la forme de l'intervention proposée, c'est-à-dire la réglementation du droit de propriété.

Nous aborderons ces deux aspects du projet de loi S-31 conscients,—et il est important que les membres de ce comité

[Traduction]

The Chamber of Commerce of the District of Montreal is glad to come to present its point of view to the Canadian Senate on such an important matter. For several years, the Chamber of Commerce has taken upon the leadership in the Montreal business community in an environment which is most exciting and difficult at the same time. Exciting, because Montreal seems to be the melting-pot from which is to emerge the Canada of the 21st century and where two large communities, the French and the English, will have learned to live and work together. Difficult, because this development is not occurring without friction and important social costs.

However, the Chamber of Commerce of the District of Montreal is confident in the future. Today, we have to surmount challenges that will make us stronger tomorrow. In every crisis, the Chamber of Commerce has learned that problems have to be seen in proper perspective, that all the components of those problems have to be analyzed and, most important of all, that solutions must be found. To run away, to disguise a problem, to paper it over or patch it up are not solutions. A true solution has to rest on solid foundations. In the field of political economy, it rests on standards and values largely shared by all parties concerned. That is what we've intended to do with the proposed S-31.

In this spirit, we have in the past four weeks bent ourselves to the task in the controversy raised by S-31. It is thus with close attention that we follow your debates on the subject. We would like, through these hearings, to share with you our point of view. It is the point of view of a business community that for twenty years, has lived intensely the Canadian dilemma, has suffered its consequences and has, more than any other, supported its economic burden. But the Chamber has also decided to overcome no matter what, to find truly Canadian solutions.

Mr. André Vallerand, Executive Vice-President and Director Gen, Chamber of Commerce of the District of Montreal: I would like to join with Mr. Saucier in thanking the members of the Senate for this opportunity to present the views of the Montreal Chamber of Commerce.

Donc, monsieur le président, merci pour cet accueil chaleureux.

The Chamber of Commerce analyzed Bill S-31 and found that it raises two major problems.

The S-31 legislation first relates to interprovincial transportation. It puts the question brutally. Should regional interests, namely provinces, control or simply be important but minority stockholders in interprovincial transportation firms? Without doubt, the answer given by this legislation is negative.

This raises two kinds of question with us; first, relating to the essence of the question of provincial control of an interprovincial transportation enterprise, and, second, relating to the form of the proposed intervention itself, the question of the regulation of property rights.

We will broach these two aspects of Bill S-31, mindful—and it is important for the member of the Committee to realize

[Text]

en prennent note—conscients que Montréal est le plus grand centre canadien des transports et que Montréal serait vraisemblablement le grand perdant dans une balkanisation du transport interprovincial.

Mais, le projet de loi a une portée plus large. En effet, il touche, dans l'immédiat, une situation bien concrète: la politique d'investissement de la Caisse de dépôt et de placement du Québec. C'est le deuxième volet d'intervention, à notre avis, du projet de loi S-31.

Sous des dehors anodins, le projet de loi porte à cet égard sur des enjeux énormes. Non seulement la Caisse de dépôt et de placement est-elle le plus gros investisseur sur les marchés boursiers du Canada, mais elle est aussi un levier économique puissant, dont le Québec s'est doté en 1965. Dix-sept ans après l'adoption de cette loi historique, un projet de loi du gouvernement fédéral remet soudainement en cause une grande partie de cette mission.

Depuis plusieurs années, le milieu des affaires montréalais débat le rôle que joue et que devrait jouer la Caisse de dépôt et de placement du Québec dans l'économie. Comment pourrait-il en être autrement, compte tenu de la taille et de l'influence de la Caisse sur le marché des capitaux. Récemment, ce débat, toutefois, s'est accentué, suite à deux événements: le changement de contrôle de Domtar, une grande compagnie dont le siège social est à Montréal, et l'établissement d'un protocole entre Power Corporation et Canadien Pacifique, deux autres grandes entreprises dont les sièges sociaux sont situés à Montréal. L'intervention soudaine du gouvernement fédéral, sous le couvert d'une loi sur le contrôle des entreprises de transport, introduit un nouvel élément dans le débat. La soudaineté de l'intervention, la façon voilée dont le projet fut présenté, la nature indirecte mais très effective de la réglementation proposée et le rôle que veut s'attribuer le palier fédéral dans cette question, ont soulevé un débat intense au sein de la communauté des affaires de Montréal.

Il ne faudrait, toutefois, pas croire que la communauté des affaires de Montréal la sombré dans le manichéisme et que le projet S-31 a divisé les forces en deux camps, les bons et les méchants. La situation est fort complexe et les positions qui émanent du milieu des affaires sont pleines d'ambivalence et de nuance. D'une part, la communauté des affaires de Montréal a souvent manifesté son inquiétude croissante face à la place que l'État occupe dans notre économie. Globalement, les membres de la Chambre, tout comme un nombre croissant de Canadiens, sont peu favorables à une expansion du rôle de l'État dans notre société. D'autre part, la mission économique de la Caisse de dépôt s'appuie, depuis sa fondation, sur des bases socio-politiques très légitimes: la faible présence des Canadiens français dans la grande entreprise canadienne. L'homme d'affaires montréalais est donc de nature ambivalente face à la Caisse de dépôt. D'une part, il a le réflexe de l'homme d'affaires face à la société d'État, une attitude prudente. Par contre, il a aussi le réflexe du québécois d'affaires qui voit dans la Caisse un allié potentiel, qui poursuit depuis 17 ans, avec une grande cohérence, une démarche qui a un impact indéniablement positif sur l'économie.

[Traduction]

this—mindful that Montreal is the largest transportation centre in Canada and that Montreal would likely be the biggest loser in any balkanization of interprovincial transportation.

But S-31 has even larger implications. As a matter of fact, in the immediate future, it will have direct applications in at least one very real case: the investment policy of the Caisse de dépôt et de placement du Québec. It is, in our opinion, the second aspect of this bill.

Even if it may appear unimportant, this bill bears enormous implications with regard to this matter. Not only is la Caisse de dépôt et de placement the largest investor on the Canadian stock markets, but it is also a powerful economic lever, with which Quebec endowed itself in a widely accepted strategic decision in 1965. Seventeen years after the adoption of this now historic law, proposed federal legislation suddenly questions a large part of its objectives.

For a number of years, the Montreal business community has talked about the role played (and that might be played) by the Caisse de dépôt et de placement du Québec. How could it be otherwise, given the size and the influence of la Caisse on the stock markets? Recently however, the debate surrounding this matter has become more pronounced, following the ownership transfer at Domtar, whose head office is in Montreal, and the institution of a convention between Power Corporation and Canadian Pacific, they too having head offices in Montreal. The sudden intervention of the federal government, under the guise of a law on the control of a transportation firms, introduces a new element in the debate. The suddenness of this intervention, the veiled way the project has been presented, the indirect but quite effective character of the propose regulation and the role that the federal government wants to take in this matter, all have raised an intensive debate within the Montreal business community.

However, we should not believe that S-31 has divided the Montreal business community into two groups, the good and the bad. This situation is a very complex one and the positions emerging from the business community are full of ambivalence. On the one hand, an increasing concern about the role of the State in our economy has often been expressed by the Montreal business community. At large, the Chamber of Commerce members, like an increasing number of Canadians, are not for an increasing implication of the State in our society. On the other hand, the economic objectives of the Caisse de dépôt rest, since its foundation, on a very legitimate socio-political ground: the small participation of French Canadians in large Canadian corporations. So, the Caisse de dépôt has induced contradictory thoughts in the typical Montreal businessman. On the one hand, he has the reflex reaction of most businessmen towards a Crown corporation: a very cautious attitude. However, he also feels like a Quebecer who sees the Caisse as a potential ally, and ally who has pursued with great coherence for 17 years, an activity which has an undeniable positive impact of the whole economy.

[Text]

Nos propos porteront d'abord sur la question du transport, sous-jacente au projet de loi. Dans un deuxième temps, nous aborderons le rôle de la Caisse de dépôt.

M. Saucier: Le projet de loi S-31 pose une question de fond: y a-t-il lieu de limiter le contrôle des entreprises de transport par les provinces, compte tenu du rôle stratégique de cette industrie au Canada et des intérêts particuliers des provinces?

Au départ, il est bon de cerner le problème en termes concrets. Le tableau 1 présente les principales entreprises de transport interprovincial au Canada. Une quinzaine d'entreprises s'avèrent critiques. Dans une perspective stratégique, l'enjeu, s'il y en a un, se situe au niveau de ce nombre limité de grandes entreprises. Ce sont celles qui balisent les règles de la concurrence et les normes de services retenus par la Commission canadienne des transport. De plus, parmi ces entreprises, seules quelques-unes sont vraisemblablement visées par le projet de loi S-31. Il est indiqué par un «x» dans le tableau 1, les entreprises qui pourraient être sujettes à une éventuelle prise de contrôle des provinces et qui, selon notre interprétation des déclarations ministérielles, feraient l'objet d'une contestation au nom de l'unité nationale. Des entreprises comme Quebecair, de l'aveu même du ministre de la Consommation et des Corporations, seraient exemptes.

A cette lecture, il est aisé de comprendre que le nombre d'entreprises visées par S-31 est limité. A toute fin pratique, deux entreprises le sont vraiment: Canadian Pacific et TransCanada Pipeline. La question à se poser est donc la suivante: compte tenu du contrôle de la Commission de transport canadienne sur les tarifs, le niveau de service et les points desservis, y aurait-il danger qu'une participation minoritaire d'une province à la propriété de ces deux entreprises puisse s'avérer dysfonctionnelle?

La page qui suit montre les principales entreprises de transport au Canada, où nous avons fait valoir, en regard chacune d'elles, le revenu de 1981, et le nom du principal actionnaire.

A la page suivante, nous enchaînons.

A cette question, notre réponse est la suivante: Dans la mesure où la juridiction de la Commission n'est pas affectée, nous ne croyons pas que le contrôle de la propriété, et, a fortiori, une participation minoritaire à cette société, puisse avoir des impacts dysfonctionnels significatifs pour l'unité canadienne. D'ailleurs, si tel était le cas, la Chambre reconnaîtrait d'emblée l'importance de maintenir la priorité juridictionnelle du gouvernement fédéral en matière de transport par voie d'amendement constitutionnel et non par une Loi comme S-31. Nous avons tenté d'identifier des situations où il aurait pu y avoir conflit et détournement à l'avantage d'une province. La Loi nationale sur le transport et les différentes lois cadres sectorielles, rail, aéronautique, transport routier, etc., donnent d'importants pouvoirs à la Commission. A cet égard, nous nous référons à une étude du professeur Richard J. Schultz, de l'Institut de recherches politiques, intitulé *Federalism and the Regulatory Process*, qui donne un point de vue indépendant sur les pouvoirs du gouvernement fédéral en la matière. En particulier, dans le secteur de l'aéronautique, la Commission peut désavouer, «si l'intérêt public le justifie», tout changement de contrôle, fusion, acquisition et autres modifications de

[Traduction]

The purpose of this paper relates first to the transportation question, underlying this proposed legislation. Secondly, it relates to the role of the Caisse de dépôt.

Mr. Saucier: S-31 poses a fundamental question: do we have to limit the control of transportation enterprises by the provinces, given the strategic role of this industry in Canada and the particular interests of the provinces?

From the start, it is important to situate the problem in concrete terms. Table 1 presents the main interprovincial transportation corporations in Canada. About fifteen of these companies appear to be critical with respect to this debate. From a strategic point of view, the stake, if there is one, is located around this limited number of large companies. These are the companies who set the rules for competition and the service standards retained by the Canadian Transportation Commission. Among them, only a few seem to be alluded to by the S-31 project. The enterprises which would eventually be subject to provincial control and for which, from our interpretation of government statements, there would be matters at issue for the purpose of national unity are indicated by an "x". (Corporations like Quebecair, as the Minister of Consumer and Corporate Affairs stated, would be exempt.)

By this reading, the number of corporations affected by S-31 seems quite limited. From a practical point of view, only two corporations are really affected: Canadian Pacific and TransCanada Pipeline Ltd. The question to be asked is the following: given the control by the Canadian Transportation Commission over rates, the level of service and the points served, is there any danger that a provincial minority interest in these two corporations, could prove dysfunctional?

The following page gives a list of the major transportation corporations in Canada, their revenues for 1981 and the name of the major shareholder.

Let's now go to the next page.

Our answer to this question is the following. Insofar as the Commission's jurisdiction is not affected, we do not believe that the control of property, and moreover an important but minority participation, would have significant dysfunctional impact on Canadian unity. In such a case, the Chamber would at once recognize the importance of maintaining the federal jurisdiction over transportation. Through constitutional amendment and not by a bill like S-31. We have attempted to identify situations where there might be conflict of interest and diversion for provincial benefit. The national transportation act and the framework of sectoral laws (railroad, air services, road transportation, etc.) concentrate important powers in the hands of the Commission. We are referring to the study by Professor Richard V. Schultz of the Institute for Public Policy Research. The study is titled "Federalism and the Regulatory Process". It gives an independent point of view of the federal government's authority on matters of transportation. In particular, the Commission may disclaim, "if the public interest justifies it", every change or control, merger, acquisition or any other alteration of the corporate status for a licence holder. In the railroad sector, all new rail construction or

[Text]

statut corporatif d'un détenteur de permis. Dans le rail, toute construction ou abandon de nouvelles voies ferrées doit être approuvé par la Commission, tout comme tout changement de niveau de services. Dans le camionnage, le fédéral a laissé aux provinces, depuis 1954, la gestion de l'appareil réglementaire, sans trop d'appréhension, à ce que nous sachions. En somme, le cadre législatif actuel fournit au gouvernement fédéral, tous les instruments pour contrôler des abus éventuels de la part des provinces.

Les seuls champs non réglementés ont trait à la localisation des sièges sociaux et des usines d'entretien, un objet constant de litige interprovincial que tous les transporteurs pan-canadiens connaissent bien. De l'avis de la Chambre et de bien d'autres, ces questions litigieuses, aussi «politiques» soient-elles, ne peuvent être considérées comme critiques pour l'unité canadienne. De plus, il n'est pas prouvé qu'elles seraient sources de problèmes et ou qu'elles se produiraient, l'expérience ne révélant pas de tels cas. Aucun autre sujet litigieux n'a pu être identifié. Et, à titre illustratif, on peut se demander, dans le conflit entre le gouvernement fédéral et l'Alberta quant à la vente des produits gaziers et pétroliers de cette province, en quoi un contrôle par l'Alberta des réseaux interprovinciaux de distribution aurait affecté l'enjeu du conflit.

La prudence est, toutefois, une vertu dont la valeur ne se réalise qu'à posteriori. Nous comprenons qu'il puisse être justifié, dans une perspective fédérale, de vouloir tempérer quelque peu les élans provinciaux. A cet égard, un argument peut être invoqué pour limiter le degré de propriété des gouvernements. Mais, de là à soutenir que cette présence devrait être assujettie aux contraintes du projet S-31, et s'appliquer uniquement aux provinces, il y a un exercice intellectuel dont nous n'avons pas saisi encore tous les éléments.

L'expérience suggère très peu de raisons pour justifier un contrôle aussi sévère. Par exemple, depuis presque trente ans, la distribution interprovincial des produits pétroliers, une activité des plus stratégiques, est le lot d'une entreprise contrôlée par EXXON. Dans le plus fort des débats sur le contrôle de notre avenir énergétique, jamais la propriété de Interprovincial Pipeline et de celle du Montréal Pipeline toutes deux contrôlées par Exxon ne fût remise en question. L'autorité de la Commission canadienne de transport a toujours apparu suffisante aux Canadiens. Dans le transport aérien, la présence des gouvernements provinciaux ne semble à date avoir créé aucun problème, sinon des appréhensions à Ottawa. Dans le transport par camion, deux des plus importants transporteurs sont des entreprises étrangères. Très peu de personnes en font cas et personne, à ce que nous sachions, y voit une menace à l'unité canadienne.

En somme, la preuve reste à faire qu'un contrôle partiel par des provinces (disons 30 p. 100) des entreprises de transport relevées au tableau 1, pourrait nuire à l'unité canadienne. Le cadre législatif actuel a le mérite de l'expérience du temps: une vieille loi a ses mérites. La preuve n'a pas été faite que l'intérêt public serait gagnant si une nouvelle loi venait prohiber, non seulement le contrôle, mais aussi une participation minoritaire significative, par une province, de la propriété d'une entreprise de transport interprovincial.

[Traduction]

abandonment must be approved by the Commission, like any other change in the level of service. The Department of Transportation constitutes the court of appeal in this matter and its judgment is final. On the whole, the existing legal framework gives to the federal government all the tools to control any possible abuse by the Provinces. The only unregulated areas relate to head-office and maintenance shop location, a constant object of litigation by the Provinces and one that all Canada-wide carriers know well.

It is the Chamber's opinion that these litigious issues, as "political" as they can be, cannot be considered as critical for national unity. Moreover, there is no proof that they would be sources of trouble, no such cases having been registered. We have been unable to identify any other litigious issue. And for illustrative purpose, one can well ask, in the dispute between the federal government and the Province of Alberta concerning the sale of that province's oil and gas products, how Alberta's control over interprovincial distribution networks might affect the issue at stake.

However, prudence is a virtue whose value is realized only afterwards. We understand that it could be justified, from a federal point of view, to want to temper somewhat any provincial "élan". In this regard, at least one argument may be set forth to limit the property rights of a province. But from that to maintain that their presence should be subjugated under the constraints of the S-31 proposals, is quite a difference and constitutes an intellectual exercise of which we have not yet grasped all the elements.

Nothing in the past has justified such severe controls. For instance, the interprovincial distribution of oil products in Canada is carried out by companies controlled by Exxon. The state of ownership of Interprovincial Pipelines and of Montreal Pipeline, both controlled by Exxon, has never been questioned, not even in the course of the discussions relating to the energy future of Canada. The authority of the Canadian Transportation Commission has always seemed to be sufficient. The presence of provincial government in the field of air transportation has caused no problem to date except some apprehension from Ottawa. The most important truck transportation company in Canada is controlled by foreign interests. However, these facts do not seem to concern very many persons and no one, as far as we know, believes them to be a threat to Canadian unity.

In short, the case for partial control by the provinces of, let us say 30 p. 100 of the transportation companies listed in Table 1, being prejudicial to Canadian unity is still to be proved. The present legislative framework benefits from past experience. An old law has its own merits. There is no evidence that public interest would increase if a new law would prohibit a province, not only to acquire control, but to acquire a minority interest in an interprovincial transportation company.

[Text]

Le projet de loi S-31 souffre aussi de carences profondes, dans sa forme. D'une part, il offre à certaines entreprises, une puissante arme tactique qui situe la propriété d'un permis fédéral de transport au rang des outils défensifs essentiels pour se prémunir contre l'achat non souhaité de ses actions par un organisme provincial. D'autre part, la loi S-31 compliquerait aussi la situation d'une entreprise possédant un tel permis qui désirerait obtenir la participation d'un organisme provincial à son capital-actions. L'existence de milliers de permis de transport routier interprovincial permet de situer l'ampleur du problème.

Le tableau 2 illustre bien l'utilisation de ces permis comme arme tactique, pour deux grandes entreprises vulnérables à une augmentation de la participation de la Caisse de dépôt, soit Canadien Pacifique et Alcan Ltée. CP Rail et CP Air, les deux filiales stratégiques (vu dans la perspective de l'unité nationale) de Canadien Pacifique dans le secteur du transport, représentent respectivement 23,2 p. 100 et 6,3 p. 100 des actifs de Canadien Pacifique et 16,8 p. 100 et 6,7 p. 100 respectivement de ses revenus. Si le projet de loi était adopté, la présence du Canadien Pacifique dans le transport, qui représente bien moins que la moitié de ses activités, mettrait le Canadien Pacifique à l'abri des velléités de participation de la Caisse de dépôt. Le cas d'Alcan est plus flagrant. Selon nos estimations, Saguenay Shipping représenterait 3 p. 100 des revenus de l'entreprise. Si le projet de loi était adopté, ce pourcentage serait néanmoins suffisant pour immuniser totalement Alcan, face à une volonté de participation de la Caisse, au-delà de 10 p. 100 de son capital-actions.

Des cas absurdes, mais bien concrets, peuvent aussi être cités. Si Provigo détient dans une de ses filiales, un permis de transport interprovincial, Provigo pourrait réduire unilatéralement la participation de la Caisse dans son capital-actions de 30 p. 100 à 10 p. 100, si le projet de loi était adopté. De même, le groupe Noranda pourrait sûrement dénicher, quelque part dans la centaine d'entreprises qui constituent le groupe, un obscur permis de transport qui saurait effriter la participation de Brascade, qui donne à la Caisse un intérêt de 14 p. 100 dans Noranda, dans l'hypothèse où le projet de loi était adopté.

La page suivante montre le tableau 2, il illustre les divisions de Canadien Pacifique dans le domaine du transport, montre le pourcentage de telles activités en regard avec ses actifs totaux, ses revenus totaux, et de ses profits totaux.

Dans le bas du tableau 2, on montre les mêmes statistiques pour Alcan.

La réglementation par voie de propriété tel que proposée par le projet de loi S-31, peut difficilement éviter ces effets «secondaires», dont l'impact dépasse de façon évidente l'objectif spécifique du projet. En somme, la loi S-31 aliénerait les pouvoirs d'investisseur des organismes contrôlés par des gouvernements provinciaux et leur droit comme actionnaires. Ceci soulève une question d'un tout autre ordre, soit les pouvoirs de la Caisse de dépôts et de placement du Québec et de tout autre organisme similaire. Le projet S-31 remet en cause leur pouvoir économique. Passons donc à ce second volet du projet de loi en utilisant comme base d'analyse, le cas de la Caisse de Dépôt.

[Traduction]

Bill S-31 in its actual form shows several deficiencies. On one hand, it gives a powerful tactical weapon to some companies. A federal transportation permit prevents any provincial organization from buying an interest in these companies. On the other hand, Bill S-31 would complicate the situation for a company with such a permit and which desired the participation of a provincial organization in its share capital. There are, only to suggest the size of the problem, thousands of interprovincial ground transportation permits in circulation in Canada.

The use of federal transportation permits by two companies vulnerable to an increased participation in their share capital by the Caisse de dépôt et de placement du Québec is illustrated in Table 2. CP Rail and CP Air, two strategic affiliated companies (in the Canadian unity context) of Canadian Pacific represent respectively 23,2 per cent and 6,3 per cent of CP's assets and 16,8 per cent and 6,7 per cent of CP's revenues. If S-31 were adopted, the presence of Canadian Pacific in transportation, which represents well less than half of its activities would shelter CP from the inclinations of the Caisse de dépôt. The situation of Alcan is much more obvious. Saguenay Shipping represents 3 per cent of Alcan's revenues according to our estimation. Nevertheless, this would be enough to protect totally Alcan from the Caisse's participation over 10 per cent in its share capital.

Other much more absurd situations exist. Provigo could reduce from 30 per cent to 10 per cent the Caisse's participation in its share capital, if only one of its affiliated companies owned an interprovincial transportation permit. Noranda could find somewhere in the hundreds of companies that form the group, a transportation permit, that would crumble Brascade's participation in Noranda, which actually gives the Caisse a 14 per cent interest in the company.

Table 2 on the following page shows the various transportation divisions of Canadian Pacific and indicates what percentage of the total assets, total revenues and total profits these divisions represent.

The same statistics for Alcan are given at the bottom of Table 2.

The regulation through ownership, as proposed by Bill S-31, can avoid only with difficulty such "secondary effects". Their impact overshoots the Bill's specific objective. In short, it emasculates the investment powers of provincially controlled organizations and their rights as shareholders. A totally different question is raised. It concerns the powers of the Caisse de dépôt et de placement du Québec and those of similar institutions. Bill S-31 questions their economic power. We will analyse the consequences of this second aspect of the Bill and will use the Caisse de dépôt as a case for analysis.

[Text]

M. Vallerand: Pour bien situer ce deuxième aspect important des indications du projet de loi, à savoir que la Caisse de dépôt agit, non seulement, dans son rôle fiduciaire, mais aussi comme instrument de développement économique au Québec.

Vous nous permettrez de citer abondamment, et je pense que cela a été fait devant votre comité par d'autres témoins, celui que l'on peut le plus historiquement identifier à la création de la Caisse de dépôt, monsieur Jean Lesage.

Nous disons, à ce titre, que, dès sa fondation, la Caisse de dépôt a été conçue comme un levier économique. Comme je le mentionnais, permettez-nous de citer un grand Canadien à cet effet, Jean Lesage, à l'occasion du discours en 2^{ième} lecture sur la loi constituant la Caisse de dépôt, le 5 juin 1965.

En somme, la Caisse ne doit pas seulement être envisagée comme un fond de placement au même titre que tous les autres, mais comme un instrument de croissance, un levier plus puissant que tous ceux qu'on a eus dans cette province jusqu'à maintenant».

«La Caisse de dépôt et placement est appelée à devenir l'instrument financier le plus important et le plus puissant que l'on ait eu jusqu'ici au Québec. Alimentée initialement par les dépôts de la Régie des rentes, la Caisse doit atteindre un actif de 2,6 milliards de dollars en 1976 et de plus de 4 milliards d'ici vingt ans

Si on connaît maintenant les encaisses de la Caisse, on peut voir l'importance appréhendée de M. Lesage à cet effet, et qui est devenue une réalité au-delà, je crois bien, de ses espérances.

Advenant le dépôt d'autres fonds—et j'aurai l'occasion de revenir là-dessus plus loin—la Caisse progresserait plus rapidement encore. En somme, une partie considérable de l'épargne des habitants du Québec va être investie par un organisme gouvernemental. Dans ces conditions, celui-ci doit être orienté de façon à servir le plus efficacement possible les intérêts de ceux qui seront appelés à y déposer une fraction de leurs revenus.

La Caisse, comme vous le savez contrôle actuellement des actifs de l'ordre de 16\$ milliards, dont 3\$ milliards en actions d'entreprises canadiennes. Il s'agit du plus gros portefeuille d'actions au Canada. La majeure partie des placements en actions de la Caisse sont constitués de positions relativement faibles, dans des entreprises de toutes tailles. Une certaine fraction est, toutefois, constituée de participations plus élevées, de l'ordre de 10p. 100 et plus. De telles participations peuvent, entre autre, assurer à la Caisse, si elle le désire, une voie au conseil d'administration.

Jean Lesage, en 1965, avait, toutefois, esquissé cette orientation.

... la Caisse de dépôt et placement est un réservoir de capitaux. Ce n'est pas sa fonction de créer des entreprises. Mais elle aura les ressources et les pouvoirs nécessaires pour s'associer aux initiatives, aux projets de création ou d'expansion qui lui seront proposés. L'initiative devra venir de la S.G.F., du secteur privé, du gouvernement ou d'une combinaison d'entre eux.

En aucun cas, la Caisse ne pourra posséder plus de 30p. 100 des actions ordinaires émises par une société. Elle

[Traduction]

Mr. Vallerand: In order to place this important aspect of the Bill in its proper perspective, namely that the Caisse de dépôt is not only an investment body but also an instrument for Quebec's economic development.

I would like to quote, as I believe other witnesses appearing before this Committee have done, Mr. Jean Lesage, a man who historically is identified the most with the establishment of the Caisse de dépôt.

We state that from its beginning, the Caisse de dépôt et placement du Québec was set up as an economic lever. As I was saying, let me quote a great Canadian. On second reading of the Bill setting up the Caisse de dépôt on June the 5th, 1965, Jean Lesage said:

"In short, the Caisse should not be regarded only as an ordinary investment fund, but as a growth instrument and the most powerful instrument the province has had up to now."

"The Caisse de dépôt et de placement is to become the most powerful financial instrument Quebec has ever had. Supplied by the deposits of the Régie des rentes, the Caisse should reach assets of 2.6 billion in 1976 and of more than 4 billion in 20 years.

Considering its current assets, the Caisse's importance today is greater than Mr. Lesage could have ever dared to anticipate.

In the event of the deposit of other funds, and I will have the occasion to discuss the matter later on, the Caisse would grow even more rapidly. In short, a large part of the savings of Quebec residents will be invested by a public organization. In such conditions, the activities of this institution must be oriented in a way that satisfies the interest of those who will deposit with it a fraction of their savings.

The Caisse controls at present, assets on the order of 16 billion \$ of which 3 billion \$ are invested in shares of Canadian corporations. It is the biggest stock portfolio in Canada. For the most part, the Caisse's share investments represent minor interests in companies of all sizes. A few of these investments constitute participations of 10 per cent or more. Such participations may, among other things, provide the Caisse with a place on the corporation's Board of directors.

In 1965, Jean Lesage had already sketched out this orientation.

... The Caisse de dépôt et de placement is a pool of funds. Its business is not to create business. But it will have the necessary power and resources to participate in new projects or expansion projects that will be proposed. Those projects will be initiated by the Société générale de financement, the private sector, the government or a combination of the two.

... In no case will the Caisse own more than 30p. 100 of a corporation's share capital. The Caisse will remain at the

[Text]

pourrait donc tout au plus, devenir un actionnaire minoritaire important; rien n'empêcherait même qu'elle devienne le plus important actionnaire d'une société dont les actions seraient réparties entre un très grand nombre de portefeuilles.

D'aucun voit dans cette politique, un danger quant au rôle de fiduciaire de la Caisse. Cet argument doit être rejeté. Compte tenu du portefeuille total de la Caisse, ces placements, significatifs en termes absolus, demeurent faibles en termes relatifs. Un fiduciaire d'un fonds de pension doit être évalué sur la performance à long terme de son portefeuille. Une bonne performance n'exclut pas des participations significatives dans certains titres. Ceci est d'autant plus vrai si la performance est évaluée sur une base à long terme. Situer le débat sur le rôle de fiduciaire de la Caisse nous apparaît, dans le contexte des politiques actuelles de la Caisse, un déplacement non justifié de ce débat. À notre avis, et nous en serions les premiers concernés, la Caisse n'enfreint pas, par sa politique actuelle de placement, les règles usuelles d'un bon fiduciaire. D'ailleurs, si la Caisse s'écarterait de ces politiques, on vous prie de nous croire que nous serions les premiers à les dénoncer et à ramener la Caisse à ses objectifs impératifs de sécurité et de rendement, outre son rôle de levier de développement économique pour le Québec.

La décision de constituer la Caisse de dépôt et de placement du Québec et de lui attribuer, au-delà de son rôle de fiduciaire, une mission économique, fut l'une des décisions politiques majeures de ce qu'il est convenu d'appeler la «Révolution tranquille». Aucun gouvernement du Québec n'a remis ce rôle en cause. De même, depuis 17 ans, le gouvernement fédéral n'avait jamais soulevé cette question. En particulier, lors du débat référendaire, alors que le futur économique du Québec et la liberté d'action de ses institutions économiques dans l'ensemble canadien, fut l'un des enjeux majeurs, jamais a-t-il été question d'une remise en cause de ce rôle par le palier fédéral du gouvernement.

De nombreux indicateurs attestent que le gouvernement fédéral ne s'est pas préoccupé de cette question jusqu'à récemment. Ainsi par exemple, dans une étude spéciale sur les fonds de pension, le Conseil économique du Canada ne consacrait que quelques paragraphes à la discussion des divers aspects sous-jacents à la mission économique de la Caisse de dépôt et aux types de placements que devraient privilégier les administrateurs des régimes publics de pension. D'aucune façon, le rapport du Conseil ne remettait en cause le rôle de la Caisse de dépôt. Je vous renvoie à l'étude du Conseil économique du Canada, à savoir: *Perspective 2000: L'avenir des régimes de retraite*, édité en 1980.

Un autre rapport sur le sujet fut publié en 1979. Il s'agit du rapport du groupe d'étude sur la politique de revenu de retraite, mieux connu sous le nom de rapport Lazar. Ce groupe de travail avait mandat du gouvernement fédéral d'analyser l'ensemble des problèmes reliés aux régimes de pension et aux caisses de retraite. Leur rapport ne consacre que quelques pages aux arguments reliés à la capitalisation des régimes publics de pension. L'importance relative des caisses publiques de retraite sur le marché des capitaux y est analysée selon

[Traduction]

very most a minority shareholder. However, nothing will prevent it from being the major shareholder of a corporation whose share capital is widely distributed.

This policy raises some concerns about the Caisse's function as a trustee. But this argument should be set aside. Taking into account the size of the Caisse's portfolio, these investments are important in absolute terms but they are minor in relative terms. A pension fund trustee should be evaluated on the long term performance of its portfolio. A good performance does not mean avoiding large participations. This is especially true as the performance is evaluated on a long term basis. Questioning the Caisse's function as a trustee for public funds appears to us, according to the Caisse's present investment policies, an aside to the main issue. It is our opinion, and we would be the first to be concerned, that the Caisse respects in its investment decisions, the rules to be followed by a responsible fiduciary institution. Moreover, should the Caisse ever stray from the policies on which it was established, we would be the first to condemn it for so doing and to remind it of its important security and performance objectives, in addition to its role as an economic development lever for Quebec.

To assign to the Caisse an economic mission, beyond its trustee function, was one of the major decisions taken during the "Quiet Revolution". No government has put this decision into question. Indeed, the federal government has never raised the matter for 17 years. More specifically, during the referendum debate, when the economic future of the Province of Quebec and of its institutions in the Canadian context were at the center of the discussion, the question of the economic role of the Caisse was never raised by the federal government.

There are numerous indications that the federal government has never been preoccupied by this matter until recently. The Economic Council of Canada, in a special study on Pension Funds, has devoted only a few paragraphs to the different aspects of the Caisse's economic mission and on the type of investments that should be undertaken by public pension fund managers. The Council by no means questions the role of the Caisse de Dépôt. I refer you to the Economic Council of Canada study entitled *Perspective 2000: L'avenir des régimes de retraite*, published in 1980.

Another report on the subject, published in 1979, that of the study group on pension funds (better known by the name of the Lazar Report), was commissioned by the federal government to study the problem inherent in pension funds. This report devotes only a few pages to the arguments related to pension fund capitalization. The relative weight of public pension funds in capital markets is analyzed according to different scenarios. The report does not address the advantages or disadvantages of the participation in the market by organi-

[Text]

divers scénarios. Toutefois, l'analyse ne touche pas aux comportements des organismes tel la Caisse de dépôt, ni aux avantages et désavantages de leur participation sur le marché, si ce n'est dans un court paragraphe, où les auteurs s'inquiètent de leur importance relative potentielle sur les marchés des capitaux. Quant au livre vert sur les régimes de retraite, sur le point d'être publié par le gouvernement fédéral, il semblerait qu'il n'aborde pas ces questions.

En somme, de la perspective fédérale, le débat public qui précède usuellement l'établissement de politiques majeures, n'a pas encore eu lieu. Le projet de loi S-31 ne semble pas résulter d'une réflexion longuement mûrie, mais plutôt de l'imminence appréhendée de quelques décisions majeures d'investissements de la part de la Caisse de dépôt.

Dans ce contexte, un débat public s'impose. Il devrait être initié autour de la question suivante: Est-il sain, pour l'économie canadienne, de constituer ainsi des concentrations puissantes de pouvoirs économiques, par la canalisation des épargnes des régimes publics de retraite dans les institutions contrôlées plus ou moins ouvertement par des gouvernements provinciaux? Si la question était posée de cette façon, la Chambre de Commerce du District de Montréal serait intéressée à participer à un tel débat, mais sûrement pas par le biais d'une proposition comme celle du projet de loi S-31.

Entre temps, nous croyons le projet de loi superflu. Parce qu'une entreprise, Canadien Pacifique, se sent vulnérable à une présence croissante de la Caisse, il ne faudrait pas croire que l'influence économique de la Caisse n'a pas de borne. Il est important de situer cette influence dans son véritable contexte.

M. Saucier: Au départ, trois mises au point s'imposent de notre part. D'une part, la Chambre de Commerce du District de Montréal croit que chaque palier de gouvernement est souverain dans ses domaines de compétence et il ne revient pas à nous, de juger ce que fait un gouvernement dans ses champs de compétence. Ce privilège appartient aux citoyens de la juridiction en cause. Deuxièmement, l'analyse qui suit ne devrait pas être vue comme une approbation par la Chambre de Commerce des politiques d'investissements de la Caisse de dépôt. Ce n'est pas le but de notre intervention. Il nous apparaît toutefois important de mettre sur table, à la vue de tous, les a priori, les appréhensions et les hypothèses qui colorent implicitement les jugements sur la Caisse de dépôt. Troisièmement, la Chambre de Commerce de Montréal déplore vivement certains comportements boursiers, de même que la politique de divulgation de la Caisse de dépôt, qui privilégie la discrétion. Le plus gros investisseur public au Canada devrait s'astreindre à toutes les règles en vigueur pour les investisseurs privés, notamment en ce qui a trait à la reconnaissance de la juridiction des Commission des valeurs mobilières et à la divulgation. L'attitude incompréhensible et indéfendable de la Caisse de dépôt à ce chapitre a sûrement contribué, plus que toute autre chose, à favoriser la conception du projet de loi S-31.

Les actifs contrôlés par la Caisse de dépôt sont maintenant de l'ordre de \$16 milliards. En terme de croissance, la Caisse a atteint une certaine maturité. Compte tenu de l'évolution des fonds en fiducie qu'elle contrôle, sa croissance future n'aura

[Traduction]

zations like the Caisse de dépôt. However, the authors briefly acknowledge some concerns on concentration of economic powers. The Green Paper on Pension Plans, to be published shortly by the federal government, doesn't approach these questions either.

Consequently, from the federal point of view, the public debate which usually preceeds the implementation of major policies has not yet taken place. It does not seem that Bill S-31 has emerged after long and carefull consideration, but was suggested instead by the dreaded imminence of major investment decisions by the Caisse.

In such a context, a public debate is imperative. It should be initiated around the following question: is it sound for the Canadian economy to permit large concentrations of power, by accumulating savings in public pension funds in institutions controlled more or less openly by provincial governments? If the question were put in this way, the Chamber of Commerce of the District of Montreal would be interested in participating in a public debate, but surely not by means of a proposal such as Bill S-31.

We believe that Bill S-31 is unnecessary. Simply because Canadian Pacific feels vulnerable to the increased presence of the Caisse through its share purchases, doesn't mean that the influence of the Caisse has no limit. It now has become important to situate this influence in its true context.

Mr. Saucier: Three specific aspects of the issue should be asserted. First, we think that each level of government is sovereign in its own jurisdiction and that it is not up to us, to evaluate what government does in its own fields of competence. This privilege belongs to the citizens of the said jurisdictions. Second, our intent in the following analysis is not to support the Caisse de dépôt investment decisions. We think, however, that it is important to expose publicly all opinions, apprehensions and assumptions underlying the Caisse de dépôt. Third, the Chamber deplores the Caisse's lack of public dissemination of information. The largest investor in Canada should itself conform to the same rules applying to other investors. With no doubt, the Caisse's incomprehensible attitude has contributed, more than anything else, to the formulation of Bill S-31.

The assets controlled by the Caisse amount to approximately 16 billion \$. In terms of growth, the Caisse has reached a certain maturity. Its future growth rate is expected to slow down given the expected evolution of the different fiduciary

[Text]

pas le rythme des années antérieures. En somme, la Caisse a atteint sa taille «adulte». Sa situation actuelle est donc une base d'analyse utile pour le futur.

Il est très important de situer dans une juste perspective, le problème du contrôle éventuel des grandes entreprises canadiennes par la Caisse de dépôt. Le nombre de grandes entreprises publiques non contrôlées par un actionnaire dominant est très petit au Canada. Selon un recensement rendu public par le président de la Bourse de Montréal lors de son passage dans cette salle, seulement 23 des 400 plus grandes entreprises publiques canadiennes, ne seraient pas contrôlées par un ou des actionnaires dominants. En somme, la très grande majorité des entreprises canadiennes sont soumises à la discipline d'un actionnaire dominant.

Soyons donc précis et explicite dans nos attitudes. Voici une liste, au tableau 3, des grandes entreprises canadiennes qui sont, d'une part, non contrôlées par un actionnaire dominant et qui, d'autre part, sont actives au Québec ou ont une importance stratégique pour le Québec. Nous avons identifié six entreprises seulement, hors du secteur financier parmi les 400 plus grandes entreprises canadiennes. Seulement ces six entreprises peuvent prétendre plausiblement pouvoir être la cible de la Caisse de dépôt, dans le contexte de ses politiques actuelles de placement. Présentement, la Caisse de dépôt n'est actionnaire influent que dans trois entreprises nationales d'importance: Noranda, Domtar et Provigo.

En association avec un autre partenaire comme dans le cas de Brascade ou seule, la Caisse de dépôt pourrait acquérir une influence importante dans ces entreprises, compte tenu de ses disponibilités. Par contre, il est peu plausible qu'elle s'intéresse à toutes ces entreprises. Nous soumettons les noms pour clarifier le débat.

Le tableau 3 reprend donc les entreprises non contrôlées par un actionnaire dominant et relativement actives au Québec. Nous indiquons en regard de chacune d'elles leur rang, tel que publié dans le *Financial Post*. Vous voyez donc qu'il n'y en a que six.

La Caisse pourrait aussi vouloir acheter des filiales d'entreprises contrôlées par d'autres intérêts. On a fait grandement état, récemment, de la possibilité que la Caisse puisse s'intéresser ou se faire offrir la participation de 40 p. 100 de Dome Petroleum dans TransCanada Pipeline, qui se situe au 203^{ième} rang parmi les grandes entreprises canadiennes. Un examen des achats potentiels révèle aussi très peu de candidats; il n'est d'ailleurs pas certain que le contrôle de TransCanada Pipeline soit à vendre et derechef, à la Caisse de dépôt.

En somme, si le projet de loi était retiré, les conséquences ne seraient pas désastreuses. Le nombre d'entreprises-cibles est limité à quelques-unes. Si les amendements limitaient la portée de S-31 qu'aux seules véritables entreprises de transport, il n'y aurait qu'une seule entreprise effectivement protégée contre la Caisse de dépôt, une entreprise de Montréal, Canadien Pacifique.

Dix-sept ans après sa création, y a-t-il lieu de réévaluer cette partie importante de la mission de la Caisse de dépôt, soit son rôle de levier économique visant à accroître la participation des Québécois dans l'économie canadienne. La Caisse de dépôt fut

[Traduction]

funds it controls. The Caisse has reached an adult size and its present situation can be used as a very useful ground for future analysis.

It is important to address the question of the Caisse's control of some large Canadian corporations. The number of large public companies not controlled by a major shareholder is very small in Canada. The Montreal Stock Exchange's president last week, in front of this audience, made public a survey which reveals that only 23 of the 400 largest companies in Canada are not controlled by a predominant shareholder.

Let us be precise and explicit in our attitudes. Here is a list of companies which are not presently controlled by a predominant shareholder and which are relatively active in Quebec. These companies are of strategic importance for Quebec's economic development. There are only six of them in the non-financial category. Only these six companies, out of the 400 largest companies in Canada, could constitute a target for investment by the Caisse de dépôt, according to its present investment policies. The Caisse is actually a major shareholder of only three large national corporations which are Noranda, Domtar and Provigo.

Alone, or in partnership as with Brascade, la Caisse could acquire a major influence in these companies. However, it is not likely that the Caisse is immediately interested in these companies. We have presented names, because we want the discussion to be clear.

Table 3 lists those companies which are not controlled by a principal shareholder and which are relatively active in Quebec. The ranking of each company, as published in the *Financial Post*, is also given. As you can see, there are only six such companies in Quebec.

The Caisse may consider buying subsidiaries of companies controlled by other interests. The fact that the Caisse could be interested in acquiring Dome's 40 per cent interest in TransCanada Pipelines, has been widely publicized. The list of companies of which the Caisse can acquire control is quite short and it is not sure that TransCanada Pipelines is for sale and to the Caisse especially.

In short, if Bill S-31 were withdrawn, the consequences would not be disastrous. The legislation is aimed at only a few companies. If the amendments limited the scope of Bill S-31 to actual transportation companies, only one Montreal company would be protected from the Caisse de dépôt, namely Canadian Pacific.

Seventeen years after its creation, is it sound to reevaluate the Caisse's mission as an economic lever in order to increase Quebecer's participation in the Canadian economy? The Caisse de dépôt was created in 1965 to make up for a certain

[Text]

créée pour compenser une certaine absence des canadiens français du monde économique canadien. Voyons donc l'état de la participation des canadiens français à la grande entreprise canadienne en 1982. Parmi les deux cents plus grandes entreprises canadiennes, hors du secteur financier, vingt-et-une sont contrôlées par des gouvernements et quatre-vingt-une par des intérêts étrangers. Des quatre vingt-quinze autres grandes entreprises canadiennes, on peut considérer que seize ont leur centre de décision principal implanté et intégré au Québec, soit 15 p. 100. De ces seize, trois seulement peuvent être considérées comme de tradition francophone et trois autres comme étant bilingues.

C'est un bilan très maigre. Or, c'était justement une telle situation que l'on voulait corriger lors de la création de la Caisse de dépôt. En accroissant la présence francophone dans des grandes entreprises canadiennes par une participation sous forme d'un intérêt minoritaire, la Caisse de dépôt atténué ce déséquilibre.

Par une participation importante, la Caisse peut toutefois inquiéter certaines des grandes entreprises qui se sentiraient vulnérables. Depuis douze ans, nous avons vu un grand nombre de grandes entreprises, qui avaient leur siège social à Montréal, déménager hors du Québec lorsque placées devant l'alternative «fight or flight», c'est-à-dire soit de quitter le Québec ou soit de s'associer à la communauté francophone des affaires pour en améliorer le climat. Devant un tel état de fait, la Chambre de Commerce de Montréal peut voir dans certains placements importants de la Caisse de dépôt, des assurances contre des comportements corporatifs qui vont contre les fondements même de l'unité canadienne tel que pronés par un grand nombre de Canadiens, et notamment par le premier ministre du Canada, et qui ont été endossés par la Chambre de Commerce du District de Montréal.

L'unité canadienne ne sera viable que si les Canadiens français sentent qu'ils jouent, dans les rouages élevés du secteur privé de l'économie canadienne, un rôle correspondant à leur importance numérique au Canada. C'est dans ce contexte qu'il faut analyser l'à-propos de la mission de la Caisse de dépôt.

Une concentration de pouvoir gouvernemental est un mal, nous le concédons. L'absence des canadiens français des grands centres de décision est un plus grand mal. Entre deux maux, notre choix se porte sur le moindre, du côté de la Caisse. Depuis quinze ans, la Caisse a amplement fait ses preuves comme levier économique. Il y a très peu d'entreprises québécoises qui ont émergé dans le rang des grandes entreprises, depuis quinze ans, sans le concours actif de la Caisse, sous forme d'une participation éclairée au financement de leur expansion. Ce bilan très positif ne peut être rejeté du revers de la main.

Enfin, en conclusion, la Chambre de Commerce de Montréal demande le retrait du projet de loi S-31. Les importantes pressions, fait de part et d'autres, dans le cadre de ce débat et les imposantes ressources qu'il aura mobilisé au sein du milieu des affaires, indiquent clairement qu'il s'agit d'une question d'importance stratégique, qui dépasse de loin les objectifs spécifiques du projet de loi. Le débat porte sur le pouvoir

[Traduction]

absence of French-Canadian management in large corporations. In 1982, only 21 of the 200 largest companies in Canada are controlled by different levels of government and 81 by foreign interests. Only 15 per cent of the remaining 95 companies are considered to have their decision center located in Quebec. Of these 16 companies, only three are of French tradition while three others can be considered as bilingual.

This is the kind of situation that was to be corrected by the creation of the Caisse de dépôt. The Caisse helps to reduce the disequilibrium by acquiring minority interests in large corporations and in this way increases the French presence at the top level of such corporations.

Some of these large corporations may be concerned by the increased activities of the Caisse. In the last 12 years, more than a few Canadian corporations having their head office in Montreal moved out of the Province when confronted with the alternative of "fight or flight". We can see in some of the Caisse's investments, a guarantee against such corporate moves. Such moves are against Canadian unity as advocated by the Prime Minister himself and backed by the Chamber of Commerce of the District of Montreal.

Canadian unity will be achieved only if French-Canadians feel that they are part of the top levels of the private sector of the Canadian economy. The importance of their role in Canadian economic activity should correspond to their numeric importance in Canada. It is in this particular environment that the investment policies of the Caisse must be evaluated.

We agree that the concentration of economic power in government hands is wrong. However, the absence of French-Canadians in real decision-making is much worse. Of these two evils, we choose the lesser of the Caisse. For fifteen years, the Caisse has fully demonstrated its power as an economic lever. These positive results cannot be discarded so easily.

The Chamber of Commerce of the District of Montreal is asking for the withdrawal of Bill S-31. The strong reactions to Bill S-31 clearly indicate that it concerns an issue of strategic importance which goes much beyond the specific goals of the Bill. Economic power is what the discussion is all about. More specifically, it is on the place of French Canadians in the economic distribution of power in Canada, on the influence of

[Text]

économique, et notamment sur la place des canadiens français dans la distribution du pouvoir économique au Canada, sur le rôle des gouvernements provinciaux dans le contrôle des grandes entreprises canadiennes, sur le rôle de la Caisse de dépôt comme instrument de développement économique pour les Québécois, sur la canalisation des épargnes recueillies dans les régimes publics de retraite; enfin, sur le partage des juridictions sur le contrôle des grandes entreprises canadiennes. Ces questions sont fondamentales à l'avenir des structures économiques du Canada. Si la nouvelle Commission royale d'enquête sur l'économie n'est pas le véhicule approprié pour les étudier, nous soumettons respectueusement que le gouvernement fédéral devrait utiliser un autre mécanisme que le projet de loi S-31 pour soulever ce débat.

Cette prise de position de la Chambre de Commerce du District de Montréal ne saurait être interprétée comme une caution toute catégorie à l'interventionnisme des gouvernements dans l'économie. Cependant, parce que la Chambre est capable de nuances et de discernements, reconnaît-elle que certaines actions du gouvernement provincial, parmi d'autres mesures d'autres gouvernements, ne sont pas étrangères à l'émergence et à l'affirmation d'une compétence économique québécoise.

The Deputy Chairman: Ladies and gentlemen, you have heard the presentation. Before we do anything else, the chair would entertain a motion that the various tables referred to in the course of the address be included as part of the proceedings.

Senator Hicks: I so move.

Hon. Senators: Agreed.

(For tables see appendix, 34-A)

The Deputy Chairman: The witnesses have indicated that they are open to questions in both official languages. I have on my list as the first and only questioner at the moment Senator Godfrey.

Senator Godfrey: I must say that I agree with you that this bill is really to do with Canadian Pacific and TransCanada PipeLine. I really do not see why a company should be excluded because it owns a small trucking firm. Using the example you referred to, if the Government of Quebec controlled TransCanada PipeLine and were to buy 40 per cent of the shares of Dome Petroleum, it could still block the extension of the TransCanada Pipeline into, for example, the Maritime Provinces, in spite of the National Energy Board. Is that not a legitimate concern of both the federal government and the provincial governments?

Mr. Saucier: First of all, when you make such a huge investment in a public company your main interest is to get a good return on your investment. In order to do that, you should probably encourage that company to make whatever investments it deems worthwhile, but if that company were to make a move that was against the national interest, the Canadian Transport Commission might intervene. The CTC is

[Traduction]

provincial governments on large Canadian corporations, on the role of the Caisse as an instrument of economic growth for Quebecers, on the concentration of savings in public pension funds, and finally under whose jurisdictions the control of large corporations falls. These questions are fundamental to the future of economic structures in Canada. If another Royal Commission on economic matters is not the proper mechanism for discussions, we respectfully suggest that the federal government find an instrument other than Bill S-31 to initiate a debate.

The position of the Chamber of Commerce of the District of Montreal should not be interpreted as an overall acceptance of economic intervention by governments. Nevertheless, because the Chamber understands the nuances and judgments involved, it recognizes that some actions on the part of the provincial government, among other measures by other governments, have a role to play in the emergence and affirmation of an economic competence in Quebec.

Le vice-président: Mesdames et messieurs, vous venez d'entendre la déclaration préliminaire. Avant de passer à autre chose, la présidence aimerait que quelqu'un propose l'inclusion dans le procès-verbal des diverses tables dont il a été question dans cet exposé, de manière qu'elles soient imprimées en même temps que celui-ci.

Le sénateur Hicks: Je le propose.

Des voix: Adopté.

(Ces Tables figurent à l'appendice 34-A)

Le vice-président: Les témoins nous ont dit qu'ils sont prêts à répondre aux questions dans les deux langues officielles. Le premier est seul membre ayant pour l'instant une question à poser est le sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: J'avoue que je suis de votre avis, c'est-à-dire que ce projet de loi se rapporte en réalité au Canadien Pacifique et à Trans-Canada Pipeline. Je ne vois vraiment pas pourquoi une entreprise devrait être exclue parce qu'elle possède une petite société de camionnage. Reprenons l'exemple que vous avez donné: si le gouvernement du Québec contrôlait la société Trans-Canada Pipeline et achetait 40 pour cent des actions de Dome Petroleum, il pourrait encore s'opposer au prolongement de Trans-Canada Pipeline dans les provinces Maritimes, par exemple, en dépit, de l'Office national de l'énergie. N'est-ce pas là un sujet de préoccupation légitime, à la fois pour le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux?

M. Saucier: Je dirais d'abord que lorsque vous faites un placement d'une telle importance dans une entreprise publique vous êtes d'abord et avant tout intéressé à ce que ce placement soit profitable. Cela vous conduirait donc probablement à encourager cette société à procéder aux placements qu'elle juge valables. Si elle prenait une initiative contraire à l'intérêt national, la Commission canadienne des transports pourrait

[Text]

a powerful commission. It can suspend permits or give specific orders to preserve the interests of the Canadian public. So we are confident that, despite the fact that a province may own or control directly or indirectly a public company, because of the powers that this commission has the public interest will be protected. So this situation should not arise. For instance, who should intervene when the railways make decisions about discontinuing old lines or building new lines? It is a decision that should not be taken only by the corporation. If there is disagreement, the commission can intervene and say, "Look, gentlemen, if you want to maintain your permits you will have to do this and you cannot demolish those rail lines. They are very useful to Canadians and, therefore, it is in the public interest that you maintain such a service."

Senator Godfrey: But does the commission have the power to force these companies to begin new services? For example, can Canadian Pacific be forced by the government to build new lines?

Mr. Saucier: Yes.

Mr. Vallerand: We are told that it can act with regard to both a reduction of services or an increase in services. But you have made a very good point and pin-pointed our fears. If the case is as you have described it, then what is the next move? For instance, you cited the example of TransCanada Pipeline operating across Canada. The next move, for example, may be into natural resources.

The ownership of resources, as well as the ownership of transportation companies, is another issue. Is that not what the government is aiming at as its next move? We do not know, but the point you have raised does stress the one version of the argument that we have against it.

Senator Godfrey: This bill, if passed, will control transportation, and I feel that it should not prohibit you from purchasing Alcan, which is a natural resources company, because 3 per cent of the revenues of that company come from an ocean-going shipping company, subject to the Canada Shipping Act.

Mr. Hughes of the Canadian Chamber of Commerce stated that the Chamber would like to have the bill more encompassing and not just confined to transportation companies. The Chamber is worried about intervention by provincial governments, through provincial crown agencies, in an attempt to nationalize those companies through share control.

I recall asking Mr. Parizeau, as a sort of compromise, whether the Caisse de dépôt required more than 10 per cent of the voting rights in order to protect its interest. Let us take, for example, the CPR. It could get together with Mr. Desmarais, who has 15 per cent, and thereby exercise strong influence, if not control. Yet they would be permitted to go to 15 per cent, so that they are not restricted insofar as their investment portfolios are concerned. Many companies in Canada invest

[Traduction]

s'interposer. Cette Commission est très puissante. Elle a le pouvoir de suspendre des permis ou d'émettre des ordonnances qui protègent les intérêts du public canadien. Nous sommes donc convaincus que même si une province contrôlait directement ou indirectement une entreprise publique, l'intérêt public serait protégé grâce aux pouvoirs que peut exercer cette Commission. Une situation comme celle-là ne se présenterait donc pas. Qui par exemple devrait intervenir lorsque les compagnies de chemins de fer décident d'abandonner d'anciennes lignes de services ou d'en construire de nouvelles? Cette décision ne devrait pas être prise uniquement par la compagnie en question. En cas de désaccord, la Commission peut intervenir et dire: «Écoutez messieurs, si vous ne voulez pas perdre vos permis, vous devez agir de telle ou telle façon et nous vous interdisons de désaffecter cette ligne de chemins de fer qui est très utile aux Canadiens. Dans l'intérêt du public, donc, vous devez maintenir ces services».

Le sénateur Godfrey: Mais la Commission peut-elle contraindre ces entreprises à offrir de nouveaux services? Le Canadien Pacifique, par exemple, peut-il être obligé par le gouvernement de construire une nouvelle ligne?

M. Saucier: Oui.

M. Vallerand: On nous dit qu'elle peut décider de réduire ou d'augmenter les services. Mais votre remarque est très pertinente et elle met le doigt sur nos craintes. Si les choses se passent bien comme vous le dites, qu'est-ce qu'on fait après? Vous avez donné l'exemple de la Trans-Canada Pipeline opérant d'un bout à l'autre du Canada. La chose à faire consisterait peut-être à investir dans les ressources naturelles.

Le contrôle financier des richesses naturelles tout autant que celui des compagnies de transport, est une autre question. N'est-ce pas justement ce que le gouvernement se propose de faire ensuite? Nous ne le savons pas, mais votre remarque fait bien ressortir une version de l'objection que nous lui opposons.

Le sénateur Godfrey: Si ce projet de loi est adopté, les transports seront contrôlés et j'estime que cela ne devrait pas vous empêcher d'acheter Alcan, entreprise d'exploitation des richesses naturelles, pour la seule raison que 3 p. 100 des revenus de cette entreprise proviennent d'une compagnie de transport maritime, elle-même régie par la Loi sur la marine marchande du Canada.

M. Hughes, de la Chambre de commerce du Canada, a dit que la Chambre aimerait que les dispositions du projet de loi soient moins limitatives et ne visent pas uniquement les compagnies de transport. La Chambre de commerce ne voudrait pas que les gouvernements provinciaux puissent, par l'entremise de sociétés de la Couronne provinciales, nationaliser ces compagnies de manière à y détenir une participation majoritaire.

Je me souviens d'avoir demandé à M. Parizeau, en guise de compromis, si la Caisse de dépôt avait besoin de posséder plus de 10 p. 100 des actions votantes pour protéger ses intérêts. Prenons l'exemple du CP. Il pourrait s'entendre avec M. Desmarais, qui détient 15 p. 100 des actions, et exercer ainsi une forte influence, sinon le contrôle. Pourtant on lui permettrait d'aller jusqu'à 15 p. 100 de sorte qu'il n'est pas limité en ce qui concerne son portefeuille de placement. Il y a peu

[Text]

large amounts in mutual funds. A large amount of mutual fund investment goes to the United States. I should like your reaction to that.

Mr. Saucier: One can invest moneys in different vehicles—one can buy a bond, a preferred capital stock, a preferred share or a common stock, which is a voting common share. That is the more risky type of investment in a corporation. When one invests in a common stock, which has attached to it a voting share, one is entitled to a benefit to compensate for that risky investment. The investor who invests in those types of shares obtains a certain power because of his investment. So I do not think it would be a sound investment for one to buy a certain number of shares and yet have a limited voting right for the shares purchased. If one purchases 15 per cent of a corporation, one should receive 15 per cent of the total vote. I do not think it reasonable to ask a corporate body to invest a large amount of its portfolio in common stock while limiting its participation in the voting rights. If a corporate body does not want to take that level of risk, it may invest in preferred capital stock which, generally speaking, are non-voting shares. However, they are redeemable in most instances and are more or less protected in the case of liquidation or dissolution of a corporation.

Our recommendation is that we let the market react to that. The price one pays for a common stock, a voting share, is related to the level of earnings, to the powers attached to the particular share, and I recommend that we allow the normal market influences to act.

Common stocks are more expensive because they are voting shares, and if one has paid for the right to vote, one should maintain that right and not be restricted to a level of 10 per cent, as suggested, even though the investor has purchased 15 or 20 per cent of a corporation.

Senator Godfrey: When I was in the mutual fund business, it was the policy of almost every mutual fund company to never exercise its voting rights one way or the other. The companies remained completely neutral and had a limitation whereby they would not invest more than 10 per cent in a company, or more than 5 per cent of their assets in a company. The particular company of which I was president was the first company to start using its voting rights. The industry felt that they did not have to exercise their voting rights. I agree with you on that, but I do not see why there should not be a limitation.

Mr. Parizeau told the committee that he could not see why there should be a distinction between the manner in which the Caisse de dépôt was treated and the manner in which private pension plans are treated. Do you agree with that?

Mr. Saucier: The Caisse de dépôt is a pension fund. Its main objective is to make an investment in order to obtain a good return, while affording itself good protection. These are the two major objectives of any investment entered into by a pension fund.

[Traduction]

d'entreprises canadiennes qui font d'importants placements dans des fonds mutuels. Ce type de placement s'effectue en grande partie aux États-Unis. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Saucier: On peut faire différentes sortes de placements et acheter, par exemple, des obligations, du capital-actions privilégié, des actions privilégiées ou ordinaires, c'est-à-dire des actions votantes ordinaires. Ces dernières sont les plus risquées. Lorsqu'on achète une action ordinaire, assortie d'une action votante, il est juste qu'on recueille un bénéfice en contrepartie du risque couru. L'investisseur qui fait des placements dans ce type d'actions obtient en contrepartie un certain pouvoir. La personne qui achèterait un certain nombre d'actions de ce genre ne ferait pas, à mon avis, un bon placement si celles-ci n'étaient pas assorties d'un droit correspondant et limité de vote. La personne qui achète 15 p. 100 des actions d'une société, devrait avoir 15 p. 100 des voix au Conseil. Je ne crois pas qu'il soit raisonnable de demander à une société de faire de gros placements à partir de son portefeuille d'actions ordinaires et de limiter en même temps sa participation au droit de vote. La société qui ne veut pas courir ce risque peut investir dans des actions privilégiées, normalement non votantes. Elles sont cependant rachetables la plupart du temps et sont plus ou moins protégées en cas de liquidation ou de dissolution de la société.

Ce que nous recommandons c'est de laisser jouer les règles du marché. Le prix payé pour une action ordinaire, votante, est fonction du taux de rendement et du pouvoir qui est rattaché à cette action, et je suggère que nous devrions permettre aux forces normales du marché de jouer.

Les actions ordinaires sont plus chères parce qu'elles comportent le droit de vote, et si quelqu'un a payé pour ce droit, il devrait le préserver. Si un investisseur a acheté 15 ou 20 p. 100 des actions votantes d'une société, il ne faudrait pas que son droit de vote soit limité à 10 p. 100 des actions votantes.

Le sénateur Godfrey: Lorsque je m'occupais de fonds mutuels, presque toutes les firmes s'abstenaient d'exercer leur droit de vote dans un sens ou dans l'autre. Les sociétés sont restées complètement neutres et étaient limitées en ce qu'elles ne pouvaient investir plus de 10 p. 100 dans une autre société, ou plus de 5 p. 100 de leur actif. La société dont j'étais président a été la première à recourir à ses droits de vote. L'industrie n'a pas jugé bon d'exercer les siens. Je suis d'accord avec vous à cet égard, mais je ne vois pas pourquoi il ne devrait pas y avoir de limites.

Quand il a comparu devant le Comité, M. Parizeau a dit qu'il ne voyait pas pourquoi il devrait y avoir une distinction entre la manière dont la Caisse de dépôt a été traitée et la manière dont les caisses de retraite privées le sont. Êtes-vous d'accord avec cela?

M. Saucier: La Caisse de dépôt est une caisse de retraite. Son principal objectif est de faire des investissements de manière à obtenir un bon rendement tout en se protégeant suffisamment. Ce sont les deux principaux objectifs de tout placement effectué par une caisse de retraite.

[Text]

If the first two are well defined, well observed, well protected, why can't an investment fund, such as the Caisse de dépôt, make an investment to assist the economic development of a province? That right is within its Letter Patent, if I may use that expression, and I think that that right should remain. As long as the Caisse de dépôt respects the first two objectives, we agree that it should be able to do something for the economic development of the Province of Quebec, and we encourage it to do so.

Senator Frith: That does not answer the question. The question is: Do you think it should be treated just like any other company?

Mr. Saucier: Yes.

Mr. Vallerand: Bearing in mind what Mr. Saucier has just said, we are against any regulation of property rights. That is very clear in our brief. I think that that should apply to the Caisse de dépôt as well.

Senator Godfrey: But the Caisse de dépôt refuses to be bound by the rules.

Senator Flynn: Not any more.

Senator Godfrey: I was talking to Mr. Ron Rogers of the Ontario Securities Commission yesterday and today, and he told me that the Caisse de dépôt has absolutely refused to be bound by the takeover rules in connection with Domtar. The only thing it agreed to was to make public insider trading reports on a voluntary basis in the form required in Quebec. He also advised me that the Caisse de dépôt is appealing the decision of the Ontario Securities Commission, so I am not quite sure what you are referring to.

Senator Flynn: I am referring to a bill before the National Assembly, which is supposed to place the Caisse de dépôt under all of these regulations.

Mr. Vallerand: I think that is a different issue. We have said that we are in full agreement that it should be regulated as any other corporation is. We said in our brief, for instance, that it should make public insider trading reports. I think that is the point to which you are referring.

Senator Godfrey: In Mr. Campeau's presentation he referred to the fact that the Caisse de dépôt has volunteered to make available insider reports, but he did not say a word about whether it would comply with the takeover rules if it comes in at 20 per cent. That refers specifically to Domtar. It has been fighting the Ontario Securities Commission, so it is acting in a manner different to that of an ordinary pension fund.

Mr. Vallerand: In that respect, but in our brief we say that it should make public the insider reports.

Senator Godfrey: What about the takeover rules? It has agreed to make public the insider reports, but it has not agreed to abide by the takeover rules.

Mr. Saucier: To be consistent, we feel that the Caisse de dépôt should be treated in the same manner as any other investment corporation. I think the Caisse de dépôt should

[Traduction]

Si les deux premiers sont bien définis, bien observés et bien protégés, pourquoi une société de placement comme la Caisse de dépôt ne peut-elle effectuer d'investissements pour aider au développement économique d'une province? Ce droit est prévu dans ses lettres patentes, si vous me permettez l'expression, et je pense qu'il devrait être préservé. Dans la mesure où la Caisse de dépôt respecte les deux premiers objectifs, nous sommes d'accord avec elle et nous l'encourageons à faire quelque chose pour le développement économique de la province de Québec.

Le sénateur Frith: Cela ne répond pas à la question, qui est: pensez-vous qu'elle devrait être traitée comme n'importe quelle autre société?

M. Saucier: Oui.

M. Vallerand: En gardant à l'esprit ce que M. Saucier vient de dire, nous sommes contre toute réglementation des droits de propriété. Notre mémoire le dit clairement. Je pense que cela devrait aussi s'appliquer à la Caisse de dépôt.

Le sénateur Godfrey: Elle refuse d'être assujettie à ces règles.

Le sénateur Flynn: Plus maintenant.

Le sénateur Godfrey: J'ai parlé à M. Ron Rogers de l'*Ontario Securities Commission* hier et aujourd'hui. Il m'a dit que la Caisse de dépôt avait absolument refusé d'être assujettie aux règles de prise de contrôle en ce qui concerne la Domtar. Elle a seulement accepté de rendre publics les rapports internes dans les formes prescrites par le Québec. Il m'a dit que la caisse en appelle de la décision de l'*Ontario Securities Commission*, de sorte que je ne suis pas tout à fait certain de ce que vous voulez dire.

Le sénateur Flynn: Je fais allusion à un projet de loi dont a été saisi l'Assemblée nationale et qui est censé placer la Caisse de dépôt hors de portée de tous ces règlements.

M. Vallerand: Je pense que c'est une question différente. Nous avons dit que nous étions pleinement d'accord qu'elle soit réglementée comme n'importe quelle autre société. Nous avons dit dans notre mémoire, par exemple, qu'elle devrait rendre publics ces rapports internes. Je pense que c'est la question à laquelle vous faites allusion.

Le sénateur Godfrey: Dans son exposé, M. Campeau a parlé de ce que la caisse avait volontairement diffusé ces rapports mais il n'a pas dit si elle se conformait aux règles de prise de contrôle si on adoptait le chiffre de 20 p. cent. C'était relativement à la Domtar. La caisse s'oppose à l'*Ontario Securities Commission* et agit donc différemment d'une caisse de retraite ordinaire.

M. Vallerand: A cet égard, oui, mais dans notre mémoire, nous disons qu'elle devrait rendre publics les rapports internes.

Le sénateur Godfrey: Qu'en est-il des règles de prise de contrôle? Elle a accepté de rendre publics les rapports internes mais non de se conformer aux règles de prise de contrôle.

M. Saucier: Pour être cohérents, nous estimons que la Caisse de dépôt devrait être traitée de la même manière que n'importe quelle autre société de placement. Je pense qu'elle

[Text]

follow the same rules and regulations that are applicable to any Canadian investment corporation.

Senator Godfrey: I should like to make one final observation. Where did you get the idea that it was more risky to invest in common stock than to invest in bonds? I invested in long-term bonds in 1971 and today they are worth about 25 per cent of what I paid for them. Common stock investment is less risky. Anything is better than long-term bonds.

The Deputy Chairman: Senator Bosa?

Senator Bosa: Mr. Chairman, the point was made that there are three principles that will guide the corporation: first, that it will have to make a good investment; secondly, it will have to secure a good return; thirdly, the corporation should promote the economy of the province if it can do so. What would happen if the same investment were made in Quebec and Newfoundland? Let us say that Newfoundland had an unemployment rate of 15 per cent and Quebec had an unemployment rate of 8 per cent; how would you be guided if you were faced with a situation like that?

Mr. Saucier: As we said in our brief, we did not make judgment on the policies followed by Caisse de dépôt. We feel that that is not the purpose of Bill S-31. What we are saying is that the Caisse should take the best investment it can. Whether the best investments are located in the maritimes or elsewhere in Canada, if there is a good, sound investment to be made, the Caisse should do so. If the same investment can be made in the Province of Quebec, and it promotes economic development in that province, we certainly agree that it should be made without any hesitation because it involves the pension fund of the people living in Quebec. All other pension funds for the other provinces are managed by the Canada Pension Fund, and all the moneys are reinvested within those provinces through bonds, debentures and other obligations. In fact, the amounts that are collected by a specific provincial pension fund are reinvested within the province, so we certainly are favourable to that policy. The Caisse could also follow that policy, but we are not against any investment that can be done by the Caisse anywhere in Canada as long it is a good investment. The first two objectives are a good return and total security, and the promotion of economic development for the Province of Quebec.

Senator Bosa: The answer does not address itself to the question that I posed. This is a national company that has assets from coast to coast, and with 20 to 25 per cent voting shares you could control the entire portfolio.

Senator Asselin: Are you referring to CP?

Senator Bosa: Yes.

Mr. Vallerand: So long as it is a very active company in Quebec. We made it clear in our brief this morning that we agree that Caisse de dépôt has to be a good fiduciary or trust as far as return and security are concerned, and that it can also promote economic development in Quebec. Therefore, this gives Caisse de dépôt special status insofar as the objectives of economic growth in Quebec are concerned.

[Traduction]

devrait suivre les mêmes règles et règlements que toutes les sociétés canadiennes de placement.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais faire une observation finale. Où avez-vous pris l'idée qu'il était plus risqué d'investir dans des actions ordinaires que dans les obligations? J'ai investi dans des obligations à long terme en 1971 et aujourd'hui, elles valent 25 pour cent de ce que je les ai payées. L'investissement dans les valeurs ordinaires est moins risqué. Tout vaut mieux que les obligations à long terme.

Le vice-président: Senator Bosa?

Le sénateur Bosa: Monsieur le Président, on a dit qu'il y avait trois principes qui guideraient la société: premièrement, elle devrait faire un bon placement, deuxièmement, s'assurer un bon rendement et troisièmement, promouvoir l'économie de la province, si elle le peut. Qu'arriverait-il si un même investissement était fait au Québec ou à Terre-Neuve? Disons que Terre-Neuve ait un taux de chômage de 15 p. 100 et le Québec de 8 p. 100: qu'est-ce qui vous guiderait devant une situation semblable?

M. Saucier: Comme nous le disons dans notre mémoire, nous ne portons pas de jugement sur les politiques suivies par la Caisse de dépôt. Nous estimons que ce n'est pas l'objet du projet de loi S-31. Nous disons que la caisse devrait faire le meilleur investissement possible. Que ce soit dans les Maritimes ou ailleurs au Canada, si l'investissement est bon, la caisse devrait le faire. Le même investissement peut être fait au Québec et par la même promouvoir le développement économique de cette province; nous sommes absolument d'accord avec cela, car il s'agit de fonds de pension de personnes vivant dans cette province. Tous les fonds de pension des autres provinces sont gérés par le Régime de pension du Canada, mais tout l'argent est réinvesti dans les provinces sous forme d'obligations, de débentures et autres titres. En fait, les sommes recueillies par une caisse de retraite provinciale sont réinvesties dans cette province; nous sommes donc absolument d'accord avec cette politique. La Caisse pourrait-elle aussi suivre cette politique mais nous ne sommes pas contre un investissement de sa part ailleurs au Canada dans la mesure où ce serait un bon placement. Les deux premiers objectifs assurent bon rendement et une sécurité totale et ils servent aussi à promouvoir le développement économique de la province de Québec.

Le sénateur Bosa: Cela ne répond pas exactement à la question que j'ai posée. Nous parlons d'une société nationale qui a des éléments d'actif d'un océan à l'autre, et avec 20 ou 25 p. 100 des actions assorties d'un droit de vote, vous pourriez contrôler le portefeuille au complet.

Le sénateur Asselin: Parlez-vous de CP?

Le sénateur Bosa: Oui.

M. Vallerand: Dans la mesure où c'est une société très active au Québec. Comme nous l'avons dit clairement dans notre mémoire présenté ce matin, nous sommes d'accord avec le fait que la Caisse de dépôt se doit d'être un bon fiduciaire en ce qui concerne le rendement et la sécurité et qu'elle peut aussi promouvoir le développement économique du Québec. La

[Text]

If you are referring to CP in particular, in our brief we referred to six corporations that might be of interest to Caisse de dépôt because they are active in Quebec, and this could be of great help as far as economic development in Quebec is concerned. We attribute this particular role to Caisse de dépôt over and above being a good trust.

The Deputy Chairman: Senator Flynn?

Le sénateur Flynn: Monsieur le président, je voudrais tout simplement reprendre les inquiétudes du sénateur Godfrey au sujet de l'illustration du refus que pourrait opposer, mettons, la TransCanada Pipeline à la construction d'un gazoduc, d'un oléoduc en direction des Maritimes.

Le témoin a bien indiqué que la Commission des transports, ou l'Office national de l'énergie pouvait corriger cela. Mais, à supposer que, dans la loi qui régit ces deux organismes de contrôle, il n'y aurait pas ce pouvoir-là. La solution au problème que pose le sénateur Godfrey, et que posait le premier ministre aussi à propos de je ne sais quoi, ce sont des modifications des pouvoirs de ces deux organismes de contrôle. Il serait très, très facile, comme vous le dites, de leur imposer de construire l'oléoduc, ou de doubler les rails, par exemple, du CP. Ce n'est pas, incontestablement, je présume, dans le fait de détenir des actions que réellement on a la solution au problème.

Maintenant, d'après la politique de placement de la Caisse, on en a parlé beaucoup, indépendamment des visées du bill S-31, s'il y a lieu de modifier certaines choses, s'il y a lieu de leur imposer certaines règles, cela relève certainement, d'abord et avant tout, de l'Assemblée nationale du Québec. Si l'Assemblée nationale modifie cela, on peut corriger ces problèmes-là. Mais, ce n'est pas par cette porte de côté que le bill S-31, vraiment, que l'on peut corriger la situation. Je pensais au problème de l'Alcan, évidemment, quand monsieur Trudeau a dit: bien, ils vont peut-être fermer l'usine de Kittimat, et garder simplement celle au Québec.

Jadis, dans l'entreprise privée, et puis là, il ne s'agit pas de transport, les intérêts ont toujours été pris en fonction de la compagnie ou de ceux qui la contrôlaient. Alors, je ne vois pas quel est véritablement le problème que l'on pourrait avoir dans cette possibilité-là, surtout que le Canadien Pacifique, en dehors du rail et de l'avion, a des entreprises qui ne relèvent pas vraiment de la compétence fédérale, comme telle.

M. Saucier: Alors, si je peux me permettre de rajouter à votre question, monsieur le sénateur.

Le sénateur Flynn: Ça peut être rajouté comme un commentaire à une question.

M. Saucier: Vous avez parfaitement raison. Voyons les choses le plus clairement possible et le plus directement possible. Premièrement: Y a-t-il un problème? Réponse: non, il n'y a pas de problème. Alors, on nous arrive avec un projet de loi qui tente de corriger la situation où il n'y a pas de problème, quant à nous.

Il n'y a pas de problème parce qu'il y a des instruments qui sont en place pour faire en sorte que l'unité canadienne soit

[Traduction]

Caisse a donc un statut particulier par rapport aux objectifs de la croissance économique du Québec.

Si vous faites allusion à CP en particulier, dans notre mémoire, nous avons mentionné six sociétés qui pourraient intéresser la Caisse, car elles sont actives au Québec et pourraient l'aider considérablement dans son développement économique. Dans notre esprit, nous attribuons ce rôle particulier à la Caisse en plus de celui d'être une bonne société de fiducie.

Le vice-président: Sénateur Flynn?

Senator Flynn: Mr. Chairman, I would like to get back to the concerns expressed by Senator Godfrey regarding Trans-Canada Pipeline's opposition, for example, to the construction of a gas or oil pipeline to the Maritimes.

The witness clearly indicated that the Transport Commission or the National Energy Board could correct this. However, supposing that the legislation governing these two regulatory bodies did not grant them this power. The solution to the problem raised by Senator Godfrey, as well as to the one raised by the Prime Minister, would be to amend the powers of these regulatory bodies. As you say, it would be very easy indeed to force Trans-Canada Pipeline to construct an oil pipeline or CP to double its tracks. The mere fact of being a shareholder in the company is not really a solution to the problem.

Now then, as far as the policy of the *Caisse de dépôt* is concerned, a great deal has been said, aside from the aims of Bill S-31, about the need to amend certain things, to impose certain regulations. Such changes would first and foremost be the responsibility of the Quebec National Assembly. If the National Assembly were to make some changes, these problems could be rectified. However, the situation cannot truly be rectified by a measure such as Bill S-31. I was thinking here about what Mr. Trudeau said about Alcan, namely that the company would perhaps close its plant in Kittimat and merely keep the Quebec plant open.

In the past, in the private sector, and here I am not talking about transportation, interests were always considered in terms of the company or the people controlling them. Therefore, I do not see what problem there could be here, especially since Canadian Pacific has, aside from its rail and aviation divisions, operations which do not, as such, come under federal jurisdiction.

Mr. Saucier: If I may, I would like to comment on that.

Senator Flynn: It can be included as a comment on a question.

Mr. Saucier: You are perfectly correct. Let us examine the facts as clearly and as directly as possible. First of all, is there a problem? The answer to that is no. There is no problem. Along comes a bill which attempts to correct a problem which, in our opinion, is non-existent.

There is no problem because instruments to preserve Canadian unity are already in place and people in general

[Text]

préservée, et que les gens respectent l'intérêt canadien, en général, par la Commission des transports. S'il s'avérait que la Commission des transports devienne soudainement «powerfull», qu'on pose les gestes en question pour lui donner le pouvoir, nous allons même jusqu'à dire d'amender la constitution—et si ces failles se rendent aussi loin que ça, de façon à ce que l'on respecte la juridiction canadienne—mais nos conseillers juridiques nous indiquent que ce n'est même pas nécessaire d'aller aussi loin que ça, que la Commission des transports a vraiment des pouvoirs.

Deuxièmement, peut-on, quand on détient un bloc d'actions, poser des gestes aussi radicaux que de dire: On va fermer une usine de l'Alcan qui se trouve ailleurs en dehors du Québec. Je ne crois pas cela, pour un. Puis, peut-être parce que nous vivons au Québec, nous visons dans des entreprises du Québec, et nous voyons la Caisse à l'œuvre. Cela n'a peut-être pas suffisamment ressorti dans les témoignages, mais on peut l'apporter. La Caisse ne joue pas ce rôle-là. Soudainement, on la voit comme étant une grande méchante qui vient poser des gestes qui sont contre l'intérêt canadien. On ne l'a pas vu agir de cette façon. Puis, il n'y a pas de soupçon qu'elle se dirige pour poser des gestes semblables, mais même si elle a des blocs importants dans des entreprises, elle ne pose pas de gestes comme ceux-là, jusqu'à présent, en tout cas. De plus, cela, ce n'est pas le témoignage des oui-dire apportés par d'autres, mais ce sont des situations vécues que nous pouvons voir dans notre milieu, dans la Chambre de Commerce de Montréal. Donc, à partir de là, cette crainte nous semble totalement non fondée, pour l'instant.

Le sénateur Lapointe: Tout d'abord, je voudrais faire une petite remarque au sujet de la première page, où il est indiqué «comité sectoriel des affaires juridiques». L'on devrait plutôt y lire «comité sénatorial des affaires juridiques».

M. Saucier: C'est une erreur de frappe. Nous nous en excusons.

Le sénateur Lapointe: Comment se fait-il que votre opinion diffère tellement de celle de la Chambre de Commerce du Canada? Quelle est la différence?

M. Saucier: Il est difficile de commenter l'opinion de la Chambre de Commerce du Canada. C'est peut-être parce que nous vivons au Québec davantage. Les membres qui constituent les conseils d'administration sont des hommes et des femmes d'affaires importants dans notre milieu. Ils ont vu souvent la Caisse de dépôt dans leurs propres entreprises. Ils sont à même de porter un jugement très réel sur l'attitude de la Caisse de dépôt. C'est peut-être un des éléments. Il faut aussi bien comprendre ce qui caractérise la province de Québec, par rapport au reste du pays. La Caisse de dépôt a joué un rôle important dans le développement économique du Québec. Beaucoup d'entreprises ont vu le jour grâce à l'intervention de la Caisse de dépôt. La Caisse de dépôt a aussi joué un rôle important dans le regroupement de certaines entreprises. Prenez le cas de Provigo. C'est une entreprise purement québécoise et c'est maintenant une des grandes sociétés alimentaires du Canada. Je ne veux pas attribuer la réussite de cette entreprise à la Caisse de dépôt uniquement, car le «management» de cette entreprise a été absolument extraordinaire.

[Traduction]

respect the Canadian interest, thanks to the Transport Commission. If the Transport Commission were to suddenly become powerful, that is to say it steps were taken to give it some measure of power, and I would even say to amend the Constitution—if the problem were that serious, so as to respect Canadian jurisdiction—however, our legal advisors tell us that it is not necessary to go as far as that and that the Transport Commission already has some measure of power.

Secondly, is it possible for a company that holds a block of shares to take such radical steps, to go so far as to say that it will close down an Alcan plant outside of Quebec. I, for one, do not believe that that is possible. Perhaps because we live in Quebec, we look at companies in Quebec and we see the Caisse at work. Perhaps the evidence which you heard did not make this point very clear. The Caisse does not play that kind of role. Suddenly, it is viewed as the bad guy who is taking action that goes against the interest of the country. We have not seen any evidence of that. We do not think that it would try to take such action, even if it does hold major shares in companies. Furthermore, our views are not founded merely on hearsay, but are based on situations which the Montreal Chamber of Commerce has witnessed within the community. Therefore, in our opinion, this fear is, for the moment, totally unfounded.

Senator Lapointe: First of all, I would like to make one small comment regarding the cover page of the brief, where it says «Sectorial Committee on Judicial Affairs». It should say «Senate Committee on Legal Affairs».

Mr. Saucier: We apologize for this typing error.

Senator Lapointe: How is it that your views are so different from those of the Canadian Chamber of Commerce? Why are they so different?

Mr. Saucier: It is difficult for us to comment on the opinion of the Canadian Chamber of Commerce. Perhaps one reason for the difference of opinion is that we live in Quebec. The members who sit on the Board of Directors are important business people in our community. They have often seen the Caisse de dépôt involved in their own companies. They are in a good position to judge the Caisse's attitude. That could be one reason for the difference. We must also understand the characteristics which set Quebec apart from the rest of the country. The Caisse de dépôt has played an important role in Quebec's economic growth. Many companies have come into existence thanks to the involvement of the Caisse de dépôt. The Caisse has also played an important role in the merger of certain companies. Consider, for example, Provigo. This is a wholly Quebec owned company which is now one of the major food distributors in Canada. The Caisse de dépôt is not solely responsible for the success of this company, considering that the company has been very well managed. Nevertheless, the

[Text]

Mais la Caisse de dépôt y a joué un rôle non négligeable. Ce rôle est sans commune comparaison dans le reste du pays.

Bien sûr, il y a le «Heritage Fund» en Alberta. Le «Heritage Fund» n'a peut-être pas encore investi tellement en actions, car il n'a pas pu le faire. Alors jusqu'à présent, la Caisse de dépôt a joué un rôle beaucoup plus grand dans ce type de développement économique. C'est peut-être pour cette raison que les industriels et commerçants, les hommes et les femmes d'affaires du Québec, qui ont vu la Caisse intervenir pour aider à réaliser des transactions très profitables, sont en mesure de dire: Écoutez, je pense que le projet de loi S-31 devrait être retiré. C'est le message qui nous est parvenu des membres de notre Chambre de Commerce et c'est celui que nous tentons de transmettre maintenant.

Le sénateur Lapointe: M. Lortie, qui habite aussi Montréal, a dit que dans certains cas, la Caisse de dépôt faisait preuve d'arrogance et d'inconscience. Vous aussi vous dites que la Caisse n'est pas sans reproche. Est-ce que vous vous accordez avec le jugement de M. Lortie? Est-ce que vous désirez y apporter des nuances ou le tempérer?

M. Saucier: Nous portons un jugement qui est assez sévère quant à la politique de divulgation qui a été pratiquée par la Caisse de dépôt et de placement. Nous utilisons des mots comme «incompréhensible» et «indéfendable», pour qualifier l'attitude de non divulgation que la Caisse de dépôt a suivie dans le passé. Nous sommes certainement d'accord que cela n'a pas été recommandable, de ne pas pratiquer la politique de divulgation comme elle aurait dû le faire.

Maintenant s'il y a un bienfait au projet de loi S-31, le résultat pratique en est qu'il peut apporter des modifications dans l'attitude de la Caisse de dépôt. Depuis le mois de juin, la Caisse de dépôt commence à divulguer davantage. C'est un pas dans la bonne direction. Là-dessus, nous ne faisons pas de compromis. Que l'on divulgue les renseignements qui doivent l'être, de façon à satisfaire les commissions des valeurs mobilières. Nous ne portons pas de jugement, ni sur ce que la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario a déclaré face à la Caisse de dépôt, ni sur ce que la Commission des valeurs mobilières de la province de Québec a pu faire. Ce n'est pas notre rôle de juger ces organismes. Nous disons simplement à la Caisse de dépôt: Conformez-vous aux règles que les commissions des valeurs mobilières demandent à toutes les institutions de placement au Canada.

Le sénateur Flynn: Le projet de loi S-31 ne change rien à ce sujet.

M. Saucier: Non, mais c'est peut-être un éveil. Cela a peut-être permis à la Caisse de dépôt de réaliser qu'il fallait qu'elle suive ce que nous disions. Mais nous n'avons pas besoin du projet de loi S-31 pour y arriver.

Le sénateur Langlois: J'aimerais faire remarquer au sénateur Lapointe que la perfection n'est pas de ce monde.

Le sénateur Lapointe: Vous semblez vouloir dire que la Caisse de dépôt travaille en faveur de l'unité canadienne.

Le sénateur Asselin: C'est bien évident.

[Traduction]

Caisse's involvement is far from insignificant. There is nothing that compares to it anywhere else in Canada.

There is, of course, the Heritage Fund in Alberta. The Heritage Fund has not yet invested a great deal in shares, because it has been unable to do so. To date, the Caisse de dépôt has played a far greater role in this type of economic development. It is perhaps for this reason that industry and the business community in Quebec, which have seen the Caisse intervene to help conduct profitable operations, are in a position to say: listen, we think that Bill S-31 should be withdrawn. That is the message we received from the members of the Montreal Chamber of Commerce and that is the message we are trying to pass on to you today.

Senator Lapointe: Mr. Lortie, who also lives in Montreal, told us that in some cases, the Caisse de dépôt was arrogant and insensitive. Now you are also saying that the Caisse is not beyond reproach. Do you agree with Mr. Lortie's judgment? Is there anything further you would like to say about this?

Mr. Saucier: We are rather critical of the policy exercised by the Caisse de dépôt et de placement regarding the disclosure of information. We use words such as "incomprehensible" and "untenable" to qualify the attitude taken by the Caisse in the past. Of course, we agree that the Caisse should not have been so secretive about its operations.

One good thing about Bill S-31 is that it could lead the Caisse de dépôt to change its attitude. In fact, since June, the Caisse de dépôt has started to disclose more information about its operations. That's a step in the right direction. We are not willing to compromise on that issue. The Caisse should disclose the necessary information, so as to satisfy the Securities Commission. It is not our role to pass judgment on what the Ontario Securities Commission said about the Caisse de dépôt, nor on what the Quebec Securities Commission might have done. We are merely telling the Caisse de dépôt to comply with the regulations that securities commissions establish for all investment institutions in Canada.

Senator Flynn: Bill S-31 does not change anything in this respect.

Mr. Saucier: No, but perhaps it made the Caisse de dépôt realize that it had to take our advice. However, we do not need Bill S-31 for that to happen.

Senator Langlois: I would like to remind Senator Lapointe that nothing is perfect in this world.

Senator Lapointe: You seem to be saying that the Caisse de dépôt is working in favour of Canadian unity.

Senator Asselin: That is obvious.

[Text]

M. Saucier: Les exemples que nous avons devant les yeux nous portent à croire que la Caisse a agi en fonction de l'unité canadienne. Nous avons fait valoir qu'un des éléments contenus dans cette unité canadienne, c'est l'émergence de Canadiens français dans les affaires. C'est un élément excessivement important pour le maintien de l'unité canadienne. Dès lors, nous voyons la Caisse de dépôt comme pouvant aider à l'émergence de Canadiens français à des postes de contrôle. Nous disons qu'il s'agit sûrement d'un geste dans la direction de l'unité canadienne. Nous disons aussi que cela ne doit pas se faire aux dépens du rendement et de la sécurité des placements. La Caisse de dépôt ne peut pas devenir également un instrument pour créer des entreprises non rentables ou seulement pour promouvoir des emplois au Canada français. Ce n'est pas notre propos. Je pense que vous l'avez bien compris. Je pense qu'il est possible, en faisant à la fois le petit «a» et le petit «b», pourquoi ne pas faire le petit «c» en même temps, si c'est dans l'intérêt du Canada.

Le sénateur Lapointe: Je vous donne maintenant un exemple qui n'est peut-être pas plausible, mais si la Caisse de dépôt prenait le contrôle du Canadien Pacifique, comme elle l'a fait pour Domtar, c'est-à-dire un petit peu en secret, est-ce qu'il ne serait pas trop tard pour procéder par voie d'amendement constitutionnel, comme vous nous l'avez suggéré.

M. Vallerand: Ce ne serait certainement pas un secret, si elle prenait le contrôle du Canadien Pacifique!

M. Saucier: En premier lieu, par une politique de divulgation, nous ne risquons pas de voir des opérations comme celles de Domtar, qui ont été dénoncées par certaines commissions des valeurs mobilières. Dès lors qu'il y a divulgation et qu'on suit les mêmes règles que l'ensemble des commissions des valeurs mobilières, cela devient un fait public, auquel cas, les lois du marché joueront. Maintenant, qu'est-ce qui arriverait si la Caisse de dépôt prenait le contrôle du Canadien Pacifique? Quant à nous, rien. C'est là que nous disons qu'il n'y a pas de problème. Qu'est-ce que cela pourrait bien faire que la Caisse de dépôt prenne le contrôle du Canadien Pacifique si elle le pouvait? Elle ne pourrait rien y faire. Vous avez la Commission des transports qui verrait à faire respecter l'intérêt public canadien. Cela est très clairement défini dans le rôle de la Commission des transports. Elle verrait également à interdire des mouvements aux chemins de fer, comme par exemple de transporter du grain de l'Ouest vers l'Est, de développer des voies ferroviaires dans l'Ouest du Canada. La Canadien Pacifique n'a pas ce choix-là. Cela est vrai dans l'aviation et aussi dans le camionnage. Dans ce dernier domaine en particulier, vous avez la loi St-Laurent de 1954, où on a vu le gouvernement fédéral, c'est-à-dire la Commission des transports, reléguer ses pouvoirs aux provinces pour leur dire: Essayez donc de vous entendre en matière de camionnage. Alors, nous nous disons que même si la Caisse de dépôt prenait le contrôle du Canadien Pacifique et on ajoute même si le «Heritage Fund»—c'est une question qui a été posée: qu'est-ce qui arriverait du Canadien Pacifique s'il était contrôlé à 30 p. 100 par le «Heritage Fund», 30 p. 100 par la Caisse de dépôt et 30 p. 100 par l'Ontario?—Nous n'avons rien à dire. C'est parfait. Le Canadien Pacifique continuera de servir les intérêts des Cana-

[Traduction]

Mr. Saucier: The examples that we have here lead us to believe that the Caisse is acting in favour of Canadian unity. We have pointed out that one of the elements of this Canadian unity is the emergence of French Canadians in the business world. This is an extremely important element, as far as preserving Canadian unity is concerned. We see the Caisse as being able to help French Canadians assume positions of power. In our opinion, this is surely a step of the direction of Canadian unity. We are also saying that any action should not be taken at the expense of the performance and security of investments. The Caisse de dépôt cannot be used as an instrument to create unprofitable companies or solely to create jobs in French Canada. That is not our position, and I think that you understand that. If we are going to go into details, I think that we should go all the way, if it is in the interest of the Canadian public.

Senator Lapointe: I would like to give you an example, one which perhaps is not very plausible. If the Caisse de dépôt were to assume control of Canadian Pacific, as it did in the case of Domtar, that is a little under the cloak of secrecy, would it not be too late to proceed by means of a constitutional amendment, as you suggested?

Mr. Vallerand: If the Caisse were to assume control of Canadian Pacific, it would certainly be no secret!

Mr. Saucier: First of all, if the Caisse were required to disclose its operations, there would be no danger of a recurrence of the Domtar incidence, which was denounced by some securities commissions. When a company is required to disclose its operations and to comply with the same regulations as all securities commissions, any transaction becomes public knowledge and market laws come into play. Now then, what would happen if the Caisse de dépôt assumed control of Canadian Pacific? In our opinion, nothing would happen. There would be no problem. What difference could it possibly make if the Caisse de dépôt were to assume control of Canadian Pacific, if it could? There's nothing it could do about it. The Transport Commission would make sure the national interest is respected. That's set down very clearly in the role of the Transport Commission. It can also restrict initiatives on the part of railways, for example transporting grain from the West to the East, developing lines in the West. Canadian Pacific doesn't have that option. This also applies to aviation and trucking. In trucking in particular you have the St-Laurent Act of 1954, where the federal government, that is the Transport Commission, turned over its powers to the provinces and said, "Try to reach an agreement among yourselves on trucking." So, what we're saying to you is, even if the Caisse de dépôt took control of Canadian Pacific—even if the Heritage Fund, as has been suggested, controlled 30 per cent of CP and the Caisse de dépôt controlled 30 per cent and the Province of Ontario controlled another 30 per cent, we would have no call to interfere. It would be just fine. Canadian Pacific would continue to serve the interests of the people of Canada. There would still be airplanes flying. No one could decide that planes should land in Honolulu—that takes a

[Text]

diens. Il y aura toujours des avions qui vont voler. L'on ne pourra pas décider de faire atterrir les avions à Honolulu. Cela prend des permis et ceux-ci sont accordés par la Commission canadienne des transports. Alors on se dit, à ce moment-là, dès lors que les transactions sont faites publiquement et non pas en catimini, mais de façon ouverte, les règles d'un marché normal s'appliquent.

Le sénateur Lapointe: M. Lortie estimait que l'accumulation des fonds autres que les pensions des Québécois n'est pas très bon. Il disait qu'il serait préférable que cela soit diversifié. Il ajoutait de même qu'il serait préférable que cela ne soit pas sous le même contrôle.

M. Saucier: Je dois avouer que c'est un grand débat en soi. Nous l'avons dit dans notre mémoire. Nous serions prêts à participer à ce débat. A ce stade-ci, il ne nous est pas possible de donner une réponse. D'ailleurs, celle-ci n'aurait pas beaucoup de valeur, car elle ne serait pas suffisamment étoffée, ni fouillée. Mais si telle était la question posée par l'ensemble du pays, nous apporterions modestement notre contribution. Nous pourrions faire des recherches fouillées sur les impacts que peut représenter l'accumulation de grands dépôts d'argent dans l'ensemble du pays. A ce stade-ci, je ne pense pas que nous pourrions indiquer dans quelle mesure cela pourrait aller contre l'intérêt du Canada.

Le sénateur Flynn: Le projet de loi S-31 ne règle rien à ce sujet.

M. Saucier: C'est pour cela que nous soumettons ouvertement au Sénat que ce projet de loi doit être retiré.

M. Vallerand: Il ne vise pas les bons objectifs.

The Deputy Chairman: Honourable senators, I have the names of five senators who still wish to speak. They are Senators Stollery, Rizzuto, Hicks, Bosa and Tremblay. If there are any others who wish to be added to that list, they should mention it now because time is becoming of the essence.

Senator Stollery: Mr. Chairman, I will be brief. Having listened to the witnesses we have had before us over the past few days, and as someone who knows nothing about company law, I was struck, as would be any outside observer, by the fact that there seemed to be two arguments. One of them is that the Caisse—and this is today's witnesses' position—is an investor like any other investor and should be treated as such. The other argument seems to be that the Caisse is not any other investor and that, in fact, it is a fund with over \$16 billion, the largest stock portfolio in the country, and is operated, for the pension holders of the Province of Quebec, by a branch of the Government of Quebec.

There would appear, therefore, to be two clear positions on this question. As I understand it, you have said that the Caisse is an investor like any other. On the other hand, on page 13 of your brief, you say:

... the Chamber deplores the Caisse's lack of public dissemination of information. The largest investor in

[Traduction]

permet, and permits are awarded by the Transport Commission. So, as long as the transactions are carried out in public, not under the counter, normal market rules apply.

Senator Lapointe: Mr. Lortie thought that accumulating funds other than Quebecers' pension funds, is not very desirable. He said it would be preferable if the operation were diversified, and he even added that it would be preferable for the assets not to be under the same control.

Mr. Saucier: Now that's a major debate in itself, as we said in our brief. We would be ready to take part in such a debate. At this stage it isn't possible for us to give an answer. It wouldn't be worth much if we did, because there wouldn't be enough research backing it up. But if that was the question the whole country wanted to discuss, we would have a modest contribution to make. We could do some detailed research into the impact represented by the accumulation of large funds of money in the country as a whole. At this stage I don't think we would be able to indicate to what extent this phenomenon might run counter to Canada's best interests.

Senator Flynn: Bill S-31 doesn't settle anything at all in this respect.

Mr. Saucier: That's why we are openly suggesting to the Senate that the Bill be withdrawn.

Mr. Vallerand: It doesn't aim at the right targets.

Le vice-président: Honorables sénateurs, j'ai le nom de cinq sénateurs qui désirent encore parler. Il s'agit des sénateurs Stollery, Rizzuto, Hicks, Bosa et Tremblay. Si d'autres aimeraient figurer sur cette liste, qu'ils me le disent dès maintenant car le temps presse.

Le sénateur Stollery: Monsieur le président, je serai bref. Après avoir entendu les témoins qui ont comparu devant nous au cours des quelques derniers jours, moi qui suis parfaitement ignorant du droit des sociétés, j'ai été étonné comme l'aurait été tout autre observateur de l'extérieur, de constater qu'il semblait y avoir deux thèses. D'une part, et c'est la thèse défendue par les témoins d'aujourd'hui, la Caisse est un investisseur comme tous les autres et devrait être traitée comme tel. D'autre part, il semblerait que la Caisse ne soit pas comme tous les autres investisseurs et qu'en fait elle représente un fonds de plus de 16 milliards de dollars, soit le plus gros portefeuille d'actions du pays, et qu'elle soit administrée, pour les pensionnés de la province de Québec, par un service du gouvernement du Québec.

Il semblerait donc y avoir deux prises de position très claires sur cette question. Si je comprends bien, vous avez dit que la Caisse est un investisseur comme n'importe quel autre. Par ailleurs, à la page 15 de votre mémoire, vous dites ce qui suit:

... la Chambre déplore que la politique de divulgation de la Caisse de dépôt, privilégie la discrétion. Le plus gros

[Text]

Canada should itself conform to the same rules applying to other investors. With no doubt, the Caisse's incomprehensible attitude has contributed, more than anything else, to the formulation of Bill S-31.

You seem to have fallen upon the same contradiction. On the one hand, you have said that the Caisse is an investor like any other. On the other hand, however, in your brief, you say that the Caisse is not an investor like any other because it is not acting like one. It apparently does not give out the kind of information that is normally given out.

My question is: How do you get around what seems to me to be a contradiction in this whole question?

Mr. Vallerand: I do not think there is one. We do say that the Caisse should be perceived as a normal corporation and should respond to the same rules and regulations applicable to a normal corporation. We say that the Caisse should be compelled to divulge information, just as any other normal corporation must.

Senator Stollery: In the meantime, however, it does not. In your view, should the federal government play a role in this? The Caisse is extending its \$16 billion portfolio, to some arguable extent, outside the Province of Quebec. You do not think that the federal government should involve itself?

Mr. Vallerand: No; there is a security commission in Quebec which regulates that sort of thing. There are security commissions in provinces all across Canada, and I think that it is not of the federal concern to compel the Caisse to divulge such information, and so on.

Senator Flynn: It does not, in any event.

Mr. Saucier: What we were saying is this: probably the only positive aspect that we see in Bill S-31 is that it has contributed to revealing that the Caisse has not been following the same rules and regulations that are applicable to other Canadian investment corporations. It may cause the Caisse to correct itself without any intervention by any other body. The Caisse may decide, of its own accord, to adjust its policies in order to fulfill all of the requirements so that, from then on, it would be treated as anybody else in Canada is.

Senator Stollery: It is a political instrument. Do you think, realistically, that the Caisse will do that?

Mr. Saucier: Our understanding—and to be frank, we have not checked this—is that since June 1982 the Caisse really started to disclose more and more information. Is that enough? I cannot answer that question.

Senator Stollery: I do not want to prolong this. I do not care who owns Canadian Pacific. It does not make any difference to most people, I am sure, who owns CP. I think, however, that it would make a difference if the investor became a controlling shareholder in a widely held company. It becomes a matter of concern to me if reasonable rules of disclosure, and so forth,

[Traduction]

investisseur public au Canada devrait s'astreindre à toutes les règles en vigueur pour les investisseurs privés. L'attitude incompréhensible de la Caisse de dépôt a sûrement contribué, plus que toute autre chose, à favoriser la conception du projet de loi S-31.

Il semble que vous soyez tombé dans la même contradiction. D'une part, vous avez dit que la Caisse était un investisseur comme tous les autres. D'autre part, dans votre mémoire, vous affirmez que la Caisse n'est pas un investisseur comme les autres parce qu'elle n'agit pas comme eux. Elle ne divulgue apparemment pas le genre d'information qu'elle devrait normalement divulguer.

Ma question est la suivante: Comment vous arrangez-vous de ce qui me semble être une contradiction dans toute cette question?

M. Vallerand: Je ne crois pas qu'il y en ait une. Nous affirmons que la Caisse devrait être perçue comme une société ordinaire et devrait se conformer aux règles et règlements qui s'appliquent à une telle société. Nous disons que la Caisse devrait être tenue de divulguer des renseignements, tout comme toute autre société ordinaire.

Le sénateur Stollery: Mais entre-temps, ce n'est pas le cas. À votre avis, le gouvernement fédéral devrait-il intervenir alors? La Caisse étend son portefeuille de 16 milliards de dollars, de façon quelque peu discutable, à l'extérieur de la province de Québec. Vous ne croyez pas que le gouvernement fédéral devrait intervenir?

M. Vallerand: Non, il existe une commission des valeurs au Québec qui régit ce genre de chose. Il en existe dans toutes les provinces du Canada et j'estime qu'il n'est pas du ressort du gouvernement fédéral de forcer la Caisse à divulguer telle ou telle information, etc.

Le sénateur Flynn: Il ne le fait pas de toute façon.

M. Saucier: Notre position était la suivante: le seul aspect positif que nous pouvons voir probablement dans le bill S-31 est qu'il a contribué à révéler que la caisse ne se conformait pas aux mêmes règles et règlements qui sont applicables aux autres sociétés de placement canadiennes. Il peut amener la Caisse à rectifier son tir sans qu'un autre organisme ait besoin d'intervenir. La Caisse peut décider, de son propre chef, de rajuster ses politiques afin de satisfaire toutes les exigences pour qu'à compter de maintenant elle soit traitée comme n'importe quel autre organisme au Canada.

Le sénateur Stollery: C'est un instrument politique. Croyez-vous vraiment que la Caisse s'y astreindra?

M. Saucier: Nous croyons savoir sans toutefois l'avoir vérifié, que depuis juin 1982, la Caisse a véritablement commencé à divulguer de plus en plus d'informations. Est-ce suffisant? Je ne puis répondre à cette question.

Le sénateur Stollery: Je ne veux pas prolonger le débat sur cette question. Peu m'importe qui possède le Pacifique canadien. C'est également l'attitude, j'en suis sûr, de la plupart des gens. Je crois toutefois qu'il en irait autrement si l'investisseur devenait l'actionnaire majoritaire d'une société ouverte. Je m'inquièterais alors de ce que les règles raisonnables de divul-

[Text]

are not adhered to. At this juncture I do not really see anything that indicates that such rules and regulations are going to be followed. In any event, thank you very much, Mr. Chairman.

The Chairman: Senator Rizzuto?

Le sénateur Rizzuto: Merci, monsieur le président. Le sénateur Lapointe a posé la question, tout à l'heure, à savoir le fait que les vues de la Chambre de Commerce de Montréal ne concordent pas avec celles de la Chambre de Commerce du Canada. Là, je peux comprendre vos explications, et le fait qu'il peut y avoir des différences entre les deux; la Chambre de Commerce du Canada représente tout le Canada et la Chambre de Commerce de Montréal concerne seulement l'intérêt du Québec.

La Chambre de Commerce du Québec, par exemple, a fait des recommandations à son assemblée, le 30 janvier 1980, en disant:

La Chambre émet l'opinion que la Caisse de dépôt et de placement du Québec ne devrait pas investir dans les stations ordinaires du secteur privé.

Comment se fait-il, que la Chambre de Commerce du Québec qui devrait avoir les mêmes intérêts, qui a des intérêts canadiens français, francophones, ou québécois, et que là, votre Chambre n'est pas d'accord. Là, je pense bien que vous dites clairement que vous êtes d'accord que la Caisse de dépôt doit pouvoir investir dans l'entreprise privée, même avoir le droit de vote, et aller enregistrer ces compagnies-là.

M. Vallerand: Si vous le permettez, monsieur le sénateur, j'aimerais en tant que vice-président exécutif de la Chambre essayer de répondre à votre question. Elle est très pertinente au débat et va en relief, un peu, des positions d'organismes, qui, en principe, devraient avoir les mêmes objectifs.

Je pense qu'à ce titre-là, il est clair que la Chambre de Commerce de Montréal comme la Chambre de la province de Québec, nous nous rejoignons au niveau des objectifs en autant que ce que je calculerais d'omniprésence de l'État dans l'économie est concernée.

Nous en sommes là, il y a trop de présence étatique gouvernementale dans notre économie. Vous savez qu'au Québec, à peu près une mesure approximative, 48 p. 100 du produit intérieur brut québécois est constitué des dépenses gouvernementales, avec la moyenne fédérale qui est d'environ 41 p. 100, la moyenne des pays scandinaves 47 p. 100 et la moyenne européenne à peu près 43 p. 100. Aux États-Unis, on a 33 p. 100, en terme d'objectifs relatifs, pour voir l'importance numérique de l'État dans l'économie. La Chambre de Commerce de la province de Québec est contre cette omniprésence et la Chambre de Montréal est contre cette omniprésence.

La différence entre la Chambre de Commerce de Montréal et celle de la province, c'est une différence d'accent et de ton. Je pense que quand on a un «leadership», comme celui de la Chambre de Montréal, l'on doit associer à ça une certaine notion de responsabilité vis-à-vis le genre de message que l'on lance à nos membres et que l'on rend public. Nous croyons, nous, qu'une transition trop rapide d'une économie mixte avec une présence aussi substantielle de l'État, à un retour à une

[Traduction]

gation, et ainsi de suite, ne soient pas observées. À l'heure actuelle, je ne vois vraiment rien qui indique que ces règles et règlements seront observés. De toute façon, je vous remercie beaucoup, monsieur le président.

Le président: Sénateur Rizzuto?

Senator Rizzuto: Thank you, Mr. Chairman. Senator Lapointe raised a question just now about the fact that the views of the Montreal Chamber of Commerce do not coincide with those of the Canadian Chamber of Commerce. On that topic I can understand your explanations and the fact that there can be a divergence of opinion between the two bodies. The Canadian Chamber of Commerce represents the whole country and the Chamber of Commerce of Montreal only represents the interests of Quebec.

The Chamber of Commerce of the Province of Quebec, on the other hand made the following recommendations at its meeting on January 30, 1980:

It is the opinion of this Chamber that the Caisse de dépôt et de placement du Québec ought not to invest in ordinary shares in the private sector.

How is it that the Chamber of Commerce of the province of Quebec, which ought to have the interests of French-Canadians at heart in the same way as your Chamber, disagrees with you? I distinctly understood you to say that you agreed that the Caisse de dépôt should have the right to invest in private enterprise, and even have voting and incorporation rights.

Mr. Vallerand: With your permission, Senator, as executive vice-president of the Montreal Chamber I would like to try to answer your question. It is very relevant to the debate and helps to bring out the positions of various bodies that in principle ought to have the same objectives.

I think it is clear that the Montreal Chamber of Commerce and the Chamber of Commerce of the Province of Quebec agree as far as objectives regarding what I would call the omnipresence of the state in our economy are concerned.

We agree that the government plays too large a part in our economy. In Quebec, for example, approximately 48 per cent of the gross internal product consists of government expenditures. The federal average is around 41 per cent, the Scandinavian average 47 per cent and the European average 43 per cent. In the United States it's 33 per cent. That gives an idea of the numerical importance of the state in the economy, in relative terms. The Chamber of Commerce of the province of Quebec is against such state omnipresence and so is the Montreal Chamber.

The difference between the Montreal Chamber and the provincial Chamber is a difference of accent and emphasis. It seems to me that when you have a leadership like that of the Montreal Chamber, you have to associate with it a certain notion of responsibility vis-à-vis the message we give our members and make public. We believe that a too rapid transition from a mixed economy with such a substantial state presence to a private-sector economy, without giving the tran-

[Text]

économie privée à l'intérieur d'un laps de temps trop court, aura des effets de perturbation sur l'ensemble de l'économie qui seraient néfastes sur les intérêts que l'on représente.

Or, nous avons rendu public, l'an dernier, avant cette prise de position de la Chambre provinciale, un mémoire qui s'intitulait : «Choisir une nouvelle direction», où l'on situait l'importance d'un gouvernement dans l'économie Québec et Canada et au terme duquel mémoire l'on préconisait un rétablissement, sur une période de 10 ans, en diminuant de 25 p. 100 la part de l'État fédéral et provincial dans l'économie sur une période de 10 ans, pour faire les ajustements suffisants, pour ne pas carrément et trop brusquement perturber l'ensemble de l'économie. Je pense que la position de la Chambre provinciale intervient. Aux objectifs où nous en sommes, la différence avec nous, c'est que cette prise de position, à travers la Caisse, constitue pour eux autres un moyen de limiter l'action de l'État.

M. Saucier : Il y a aussi un autre élément. Nous avons préparé un mémoire qui n'a que 20 pages mais nous y avons mis beaucoup d'heures à le confectionner. Nous avons assigné un «task force» qui y a travaillé pendant un bon bout de temps. J'ignore si la Chambre provinciale,—je ne veux pas porter de jugement,—a eu l'occasion aussi d'étoffer sa réponse par un mémoire. J'arrête là mon propos, parce que cela serait préjudiciable à la Chambre provinciale et elle doit elle-même, j'imagine, soutenir sa thèse.

Le sénateur Rizzuto : Si je comprends bien, je pense que ce serait bien difficile pour eux de prendre position puisque, justement, la vraie question je la poserais à vous autres. Jamais elle ne viendrait ici pour dire qu'elle ne voulait pas qu'à un moment donné l'on empêche des gouvernements, ou leurs agences comme la Caisse de dépôt, d'investir de l'argent dans une entreprise privée, quand c'est leur recommandation directe. La Chambre de Commerce du Québec, à ce que je sache, en tous les cas, n'a pas pris de position et je n'ai pas eu de critique, concernant le bill S-31. Quand vous parlez d'avoir préparé votre mémoire, ce fut avec un groupe de spécialistes, c'est sûr. Est-ce que cela a été soumis à votre conseil d'administration, à vos membres, en vue d'approuver ce mémoire-là?

M. Saucier : Oui, il a été approuvé par le conseil d'administration de la Chambre de Commerce de Montréal qui contient des administrateurs de tous les milieux d'affaires de la région de Montréal.

Le sénateur Asselin : Combien de membres?

M. Saucier : Cinq milles.

Le sénateur Asselin : Non, le conseil d'administration.

M. Saucier : Excusez, 31.

Le sénateur Rizzuto : Il a été approuvé par la majorité du conseil?

M. Saucier : A l'unanimité.

Le sénateur Rizzuto : A l'unanimité. En même temps, vous dites aussi que vous avez à défendre la Chambre de Commerce de prendre position, je pense bien, au fait de voir que le Canadien français puisse avoir un développement et prendre une certaine commande au niveau de l'économie canadienne.

[Traduction]

sition enough time, would disrupt the whole economy, with serious repercussions for the interests we represent.

So last year, before the provincial Chamber had taken its stand, we made public a brief entitled "Setting A New Course", in which we described the importance of government in the economies of Quebec and of Canada, and in which we recommended a reconversion through the reduction by 25 per cent over a period of ten years of the role of the federal and provincial governments in our economy, so that the necessary adjustments could be made without too seriously disrupting the economy as a whole. I think that the provincial Chamber's position intervenes. The difference between us, given these objectives, is that their position on the Caisse is for them a means of limiting government interference.

Mr. Saucier : There's another element. We prepared a brief, only 20 pages long, but requiring a lot of time to put together. We assigned a task force which spent a good deal of time working on it. I don't know if the provincial Chamber took the same trouble to research their response to the brief. I don't mean to criticize them, and I'll stop there, because this might be prejudicial to the provincial Chamber and I imagine that it will be defending its view itself.

Senator Rizzuto : If I understand you correctly, I think it would be very difficult for them to take a position, because the real question is the one I put to you. They're never going to come here and say they didn't want to prevent governments and government agencies, like the Caisse de dépôt, from investing in private enterprise, when this was just what they recommended. The Chamber of Commerce of the province of Quebec, as far as I know in any case, has not taken a stand on Bill S-31 and I haven't received any criticism of it from them. When you speak of having prepared your brief, it was with a group of specialists, obviously. Was it submitted to your board of directors and to your members, for their approval?

Mr. Saucier : Yes, it was approved by the board of directors of the Montreal Chamber of Commerce, which has members from all business circles in the region of Montreal.

Senator Asselin : How many members?

Mr. Saucier : Five thousand.

Senator Asselin : No, the board of directors.

Mr. Saucier : I beg your pardon, 31.

Senator Rizzuto : It was approved by a majority of the board?

Mr. Saucier : Approval was unanimous.

Senator Rizzuto : Unanimous. At the same time you also say that you defend the Chamber of Commerce for taking a position, as I understand it, to see that French-Canadians can develop and gain a certain control in the Canadian economy.

[Text]

Vous défendez la Caisse de dépôt mais en même temps, vous avez dit que si jamais elle se déplace dans son orientation et que cela ne fasse pas l'affaire de la Chambre, vous alliez essayer d'intervenir. Comment se fait-il que vous n'avez pas intervenu dans le cas de la Caisse de dépôt qui a favorisé Cadillac-Fairview, au lieu de favoriser M. Robert Campeau qui essayait de prendre contrôle du Royal Trust? Ce n'est pas tout. Si mes informations sont exactes, elle a préféré vendre à \$19 à Cadillac-Fairview que de vendre à \$23.50 à Robert Campeau.

Est-ce que vous avez pris position là-dessus? Est-ce que vous avez essayé d'intervenir? Si vous l'avez fait, je voudrais savoir ce que vous avez fait. Si non, pourquoi est-ce que vous ne l'avez pas fait? Est-ce que vous êtes prêts à le faire demain, si vous ne l'avez pas fait hier?

M. Saucier: Le gouvernement fédéral a . . .

Le sénateur Asselin: Il n'y a pas de rapport.

Le sénateur Rizzuto: Il n'y a pas de rapport! Certainement qu'il y a un rapport, parce que l'on parle de la Caisse de dépôt. La Caisse de dépôt, il semblerait qu'elle a quand même un certain mandat, tout en respectant les intérêts des fonds des Québécois, de voir à promouvoir les Francophones. Certainement, que c'est un point très important à savoir, parce qu'ils ont eu l'occasion de le faire, et pas seulement ils ne l'ont pas fait, il y a eu des pertes économiques de la Caisse en vendant des actions à plus bas prix que M. Robert Campeau avait offert à la Caisse. C'est quand même l'argent des Québécois qui est en jeu.

M. Saucier: Pour répondre à votre question, sénateur Rizzuto, la Chambre de Commerce ne se prononce pas sur chacun des gestes que pose la Caisse de dépôt. D'une part, parce qu'il faut bien comprendre son rôle.

La Chambre de Commerce de Montréal est là pour représenter l'ensemble des intérêts de notre région. Quand on a un projet de loi qui touche ce que nos commettants peuvent avoir comme incidence, nous intervenons. Quand un placement privé s'effectue comme la fameuse bataille sur le Trust Royal, la Chambre de Commerce ne s'est pas prononcée pour des raisons évidentes. C'était une opération strictement privée avec des intérêts privés et ce n'est pas notre rôle de privilégier les intérêts privés par rapport à d'autres. La Chambre est totalement apolitique, elle ne favorise pas non plus un secteur privé par rapport à un autre secteur privé. C'était la bataille que nous avions dans le cas de Campeau Corporation.

Bien sûr, là il y avait un Canadien français qui était M. Campeau. La Chambre s'est dissociée de ça, elle a laissé les jeux du marché s'établir. Pourquoi l'on réagit maintenant face au projet de loi S-31, c'est parce que c'est un bill qui va influencer de façon considérable, croyons-nous, les investissements futurs que la Caisse pourrait faire dans des entreprises du Québec. Alors, là, ce n'est pas l'entreprise en particulier, mais c'est un très grand nombre d'entreprises qui peuvent être visées. Quand nous voyons les intérêts de nos commettants, non pas en danger, mais visés par le projet de loi, nous l'avons étudié, nous nous sommes prononcés et c'est pour cela que nous nous prononçons.

[Traduction]

You defend the Caisse de dépôt but at the same time you have said that if it ever changed its orientation in a way that didn't suit the Chamber, you would try to intervene. Why didn't you intervene when the Caisse de dépôt preferred Cadillac-Fairview to Mr. Robert Campeau, who was trying to take control of Royal Trust? That's not all. If my information is correct, the Caisse preferred to sell to Cadillac-Fairview for \$19 a share rather than to Robert Campeau for \$23.50 a share.

Did you take a position on that? Did you try to intervene? If so, I would like to know what you did. If not, why not? Are you ready to act tomorrow when you didn't act yesterday?

Mr. Saucier: The federal government—

Senator Asselin: There's no connection.

Senator Rizzuto: There's no connection! Of course there's a connection, because we're talking about the *Caisse de dépôt*. It appears that the *Caisse de dépôt* has a certain mandate, which is to promote French-Canadians while at the same time looking after the interests of the funds it holds for the people of Quebec. This is a very important point, because they had a chance to do this and not only did they not do it, they preferred to lose money by selling shares at a lower price than Robert Campeau offered them. This is the money of the people of Quebec we're talking about here.

Mr. Saucier: To answer your question, Senator Rizzuto, the Chamber of Commerce does not comment on everything the *Caisse de dépôt* does. You have to understand our role.

The Montreal Chamber of Commerce is there to represent the whole range of interests of the region. When a Bill is introduced that affects our members, we take a stand. When private investment takes place, as in the famous battle over Royal Trust, the Chamber does not interfere, for obvious reasons. That was a strictly private transaction between private interests and it is not our role to favour one group of private interests over another. The Chamber is completely apolitical, it doesn't favour one private sector over another either. That was the kind of confrontation we had in the case of the Campeau Corporation.

Certainly, there was a French-Canadian involved, Mr. Campeau. The Chamber disassociated itself from that; it let market forces settle the matter. The reason we are reacting now to Bill S-31 is that it is a Bill that would have considerable influence, in our opinion, on future investments that the Caisse could make in Quebec enterprises, and there we are dealing not with one company in particular but with a whole range of companies that might be affected. When we see the interests of our constituency, not endangered, exactly, but potentially affected by a Bill, we study it, we comment on it and that's why we spoke out this time.

[Text]

M. Vallerand: Si le gouvernement fédéral avait voulu jouer à l'arbitre, à ce moment-là, par un projet de loi comme S-31, vous pouvez être assuré que l'on aurait réagi à ce moment-là.

Le sénateur Rizzuto: Oui, mais je reviens sur le fait que vous avez quand même dit que la Chambre de Commerce veille aux intérêts des Francophones.

M. Saucier: Oui.

Le sénateur Rizzuto: Tout en faisant respecter, quand même, l'intérêt québécois, je pense.

M. Saucier: Oui.

Le sénateur Rizzuto: Elle aurait pu intervenir, d'après moi.

Le sénateur Flynn: De quelle façon?

Le sénateur Rizzuto: De quelle façon? Dénoncer la relation de la Caisse de dépôt du Québec et le fait qu'elle perdait de l'argent, tout d'abord. Deuxièmement, qu'elle manquait à son devoir, si c'est vrai qu'elle doit promouvoir, aider les entreprises francophones. Je suis surpris que mes deux collègues du Québec ne sont pas d'accord là-dessus.

Le sénateur Asselin: C'est surprenant, ce que vous dites!

Le sénateur Rizzuto: Bien, c'est surprenant—moi je trouve...

Le sénateur Asselin: C'est surprenant ce que vous dites, parce que c'est complètement en-dehors du sujet.

Le sénateur Rizzuto: Ce n'est pas en-dehors du sujet, quand l'on parle des principes de base.

Le sénateur Asselin: C'est en-dehors du sujet, parce que ce sont des questions provinciales qui sont réglées par le gouvernement provincial.

Le sénateur Flynn: C'est fausser le débat.

Le sénateur Asselin: Absolument, mais si ça fait votre affaire, continuez.

Le sénateur Rizzuto: Certainement, ça fait mon affaire, parce que quand c'est l'argent des Québécois qui est en jeu, je pense que cela fait l'affaire de tout le monde.

Le sénateur Flynn: Bien cela ne concerne pas le bill S-31, c'est non-pertinent.

Le sénateur Rizzuto: L'on arrive ici, et on défend la Caisse de dépôt dans ses cessations de prises. Là, on dit qu'on devrait la prendre demain matin et on dit que l'on devrait la protéger.

Le sénateur Flynn: Mais, qu'est-ce que le bill S-31 a à faire avec ça?

Le sénateur Rizzuto: Bien, la Caisse de dépôt, dans son mandat que l'on vient de nous apporter directement, elle nous a dit qu'en plus de voir aux intérêts économiques des Québécois, elle a aussi un mandat, ou une certaine responsabilité, tout en voyant que les intérêts économiques soient respectés, de promouvoir la francophonie, pour que des francophones puissent s'installer et prendre un certain apport à l'économie canadienne. Ce n'est pas ça que vous avez dit?

Le sénateur Asselin: Bien, c'est un débat qui se fait à l'Assemblée nationale du Québec.

[Traduction]

Mr. Vallerand: If the federal government had wanted at that time to act as the arbitrator, via a Bill like this one, you can be sure we would have reacted then.

Senator Rizzuto: Yes, but what I want to get back to is that you said that your Chamber of Commerce looks after the interests of French-Canadians.

Mr. Saucier: Yes.

Senator Rizzuto: While at the same time seeing that the interests of the Province of Quebec, are respected I believe.

Mr. Saucier: Yes.

Senator Rizzuto: The Chamber could have intervened, it seems to me.

Senator Flynn: How?

Senator Rizzuto: How? By attacking the position of the Caisse de dépôt and the fact that it was losing money, first of all. Second, by pointing out that it was failing to do its duty, if it's a fact that it's supposed to promote and help French-Canadian businesses. I'm surprised that my two colleagues from Quebec don't agree with this.

Senator Asselin: What you're saying is surprising!

Senator Rizzuto: Well, it's surprising—in my view—

Senator Asselin: What you're saying is surprising because it's completely off the topic.

Senator Rizzuto: It's not off the topic; we're discussing basic principles here.

Senator Asselin: It is off the topic, because these are provincial matters that are regulated by the provincial governments.

Senator Flynn: It's muddying the debate.

Senator Asselin: Exactly, but if that's what you want to do, go on.

Senator Rizzuto: Certainly that's what I want to do, because when it's the savings of Quebecers that are at stake, I think it's everybody's business.

Senator Flynn: But it doesn't concern Bill S-31, it's irrelevant.

Senator Rizzuto: People turn up here and defend the Caisse de dépôt for preventing a takeover. Then they say it should be taken over tomorrow morning and that it should be protected.

Senator Flynn: But what has that got to do with the Bill?

Senator Rizzuto: All right. The *Caisse de dépôt*, in the mandate that has been brought to us, not only has to look after the economic interests of the people of Quebec, but also, while respecting those interests, is responsible for promoting the French-language community, so that French-Canadians can take and hold a certain place in the Canadian economy. Isn't that what you said?

Senator Asselin: Well, it's being debated in the Quebec National Assembly.

[Text]

Mr. Saucier: Ce que vous dites, sénateur Rizzuto, c'est tout à fait exact, les trois rôles de la Caisse que l'on a mentionnés tantôt, vous venez de les résumer.

Le sénateur Rizzuto: Justement.

Mr. Saucier: Mais, à partir de là, pour nous, il faut faire attention. On est une Chambre de Commerce et de ce fait, on doit privilégier l'entreprise privée sous toutes ses formes.

Là, on avait une bataille pour la prise de contrôle de Campeau. Il faut bien se rappeler les faits. Tout le monde le lisait dans les journaux, ce qui arrivait dans l'affaire de Campeau. Il y a eu des grandes tractations à travers le pays; les blocs d'actions du Royal Trust, où est-ce qu'ils se situaient. Bien malin qui pouvait dire la joute qui se jouait sur Campeau Corporation, à l'époque.

Aujourd'hui, tout s'est placé et l'on a vu ce qui est arrivé. À l'époque, on a suivi le débat comme tous les Canadiens l'ont suivi, mais on n'a pas cru nécessaire de s'en mêler, parce que c'était un débat qui se jouait entre entreprise privées.

L'on va intervenir au niveau—on l'a dit tantôt—de la francophonie. Il y a trois objectifs: un bon rendement, la sécurité et le développement économique. On ne pouvait pas voir en quoi il y avait quelque chose de menacé là-dedans. C'est pour cette raison que l'on n'est pas intervenu, sénateur.

Mr. Vallerand: Sénateur, il y a un élément de fond qui semble être oublié dans ce débat-là et c'est important pour bien situer la prise de position de la Chambre aujourd'hui par rapport, historiquement, à ce qui est arrivé au groupe Campeau. La Chambre de Commerce de Montréal est en faveur de certaines politiques d'investissements de la Caisse de dépôt pour la promotion économique du Québec si et seulement si cela se fait à l'intérieur des règles de concurrence qui sont respectées par les autres partenaires.

La Chambre de Commerce intervient aujourd'hui parce que l'on prétend que le gouvernement veut réglementer les droits de propriété en autant que les investissements de la Caisse sont concernés. C'est bien différent de la situation de Campeau il y a quelques années. À ce moment-là, nous n'avons pas publiquement à arbitrer, d'une façon préférentielle, des intérêts privés par rapport à un autre groupe.

Le sénateur Rizzuto: Ça veut dire qu'à ce moment-là, il faut faire quand même des transactions qui sont vraiment contre l'intérêt de la Caisse et que l'on devrait attendre que quelqu'un en parle. Là, justement, le sénateur Flynn et le sénateur Asselin, les deux, ont dit que cela aurait dû être la position à l'Assemblée nationale. Je suis d'accord là-dessus...

Le sénateur Asselin: C'est évident.

Le sénateur Flynn: Alors, pourquoi en parlez-vous ici?

Le sénateur Rizzuto: Bien, j'en parle ici parce qu'il faudrait quand même pas...

Le sénateur Flynn: Qu'est-ce que le projet de loi S-31 règle à ce sujet-là? Répondez donc à ça, qu'est-ce qu'il va régler, supposons qu'on l'adopte?

Le sénateur Rizzuto: Sénateur Flynn, il va régler une chose. On est ici, quand même, pour faire ressortir ces choses-là, y

[Traduction]

Mr. Saucier: What you said is perfectly accurate, Senator Rizzuto, the three roles of the Caisse that were mentioned earlier, you just summed them up.

Senator Rizzuto: Right.

Mr. Saucier: But in our view, that's where we have to start being careful. We are a Chamber of Commerce, and because of that we have to encourage private enterprise in all its forms.

There was a struggle over Campeau's takeover bid. We mustn't forget the facts. Everybody read in his daily paper what was happening. There were deals going on all over the country, with everybody wondering who had bought blocks of Royal Trust stock. It would have taken a pretty smart fellow to be able to say what was being pulled on Campeau at the time.

Today the dust has settled and we can see what happened, but then we followed the fight the same way other Canadians did, but we didn't see any need to intervene, because it was a struggle between two private interests.

We will intervene—it was mentioned just now—on behalf of all French-speaking Canadians. We have three goals: high return, security, and economic development. We didn't see that any of them were threatened at the time. And that, Senator, is why we didn't interfere.

Mr. Vallerand: Senator, there's basic element that seems to have been forgotten in this debate, and it's important if we're going to situate the position of the Chamber of Commerce today in comparison to what it was during the Campeau affair. The Montreal Chamber of Commerce supports certain of the *Caisse de dépôt's* investment policies for the promotion of Quebec's economy, if and only if they are carried out within the rules of competition respected by all parties.

The Chamber of Commerce is intervening at this time because we claim that the government is attempting to regulate ownership right regarding the investments of the *Caisse de dépôt*. This is a very different situation from the Campeau one a few years ago. At that time it was not our responsibility to arbitrate preferentially between private interests.

Senator Rizzuto: So at that time transactions had to be carried out that were contrary to the best interests of the Caisse and you had to wait for someone to talk about them. It was apropos of that that Senator Flynn and Senator Asselin both said that this should have been the position of the National Assembly. I agree with them on that.

Senator Asselin: It's obvious.

Senator Flynn: So why are you talking about it here?

Senator Rizzuto: I'm talking about it here because we can't—

Senator Flynn: What does Bill S-31 have to do with this issue you keep bringing up? Tell us, what would it settle, supposing we adopt it?

Senator Rizzuto: Senator Flynn, it would settle one point. We're here to bring these things out, after all, including the

[Text]

compris la position de l'Assemblée nationale qui n'avait pas dit un mot jusqu'avant hier.

Le sénateur Flynn: Bien, pour passer un bill . . .

Le sénateur Rizzuto: Bien, ils se sont réveillés.

The Deputy Chairman: Gentlemen, Mr. Saucier is the witness, he is expressing opinions. Does the senator have further questions for Mr. Saucier?

Le sénateur Rizzuto: Monsieur le président, est-ce que je peux continuer, ça ne sera pas long. J'ai le droit de parler et mes collègues parleront après.

Le sénateur Flynn: Bien, dites des choses sensées!

Le sénateur Rizzuto: Justement, c'est cela que je fais, monsieur le président.

A l'Assemblée nationale, d'après moi, ils ont manqué à leur devoir, pour ne pas l'avoir dénoncé. Mais, il faut dire une chose: même si Gérard D. Lévesque a dénoncé le fédéral, hier, il a fallu le bill S-31 pour réveiller plusieurs personnes, aussi, de voir à contrôler davantage ce que la Caisse de dépôt fait avec les fonds des Québécois. De plus, que l'on aime cela ou non, cela a provoqué quand même un débat grâce au projet de loi S-31, même s'il y en a qui n'ont pas aimé le fait qu'il a été présenté au Sénat, puisque le Sénat tentait de faire quand même plus que son travail, et, le fait de le faire vraiment, d'abord, et de proposer le bill S-31 dans toute son importance.

Le sénateur Asselin: Je suis d'accord avec vous.

Le sénateur Rizzuto: Deuxièmement, d'avoir fait réveiller plusieurs, y compris la Chambre de Commerce, qui, je pense, a eu à faire des études. De plus, quant à la position à l'Assemblée nationale, je n'ai pas encore entendu parler, jusqu'aujourd'hui, que l'on juge que cela n'a pas été correct. Qu'ils ne l'aient pas fait, et que, tout d'un coup, ils viennent de se réveiller, et qu'ils demandent maintenant un débat sur la Caisse de dépôt, alors, on va pouvoir donner le crédit à qui?

The Deputy Chairman: Senator Rizzuto, excuse me. In the Senate we are very lenient.

Le sénateur Rizzuto: C'est tout, monsieur le président, merci.

The Deputy Chairman: We have a Speaker in the chair who allows speeches to be made each time a question is presented. But here in committee we are limited by time. Therefore I would ask you, senator, if you have any further questions for Mr. Saucier, please address them to him; but if you wish to make a speech, please make it somewhere else.

Senator Hicks: Some aspects of the question that I wanted to raise have already been dealt with by Mr. Saucier in his replies to Senators Lapointe and Stollery. However, I would like to refer again to the statement on page 13 which Senator Stollery read. Specifically I refer to the words:

Third, the Chamber deplores the Caisse's lack of public dissemination of information.

I would like the witnesses to enlarge upon that a little. For example, we were given the annual statement of the Caisse de dépôt, and I spent some time with it. I would have said that its

[Traduction]

position of the National Assembly, which never said a word up to the day before yesterday.

Senator Flynn: Now look, to pass a Bill—

Senator Rizzuto: Anyhow, they've woken up.

Le vice-président: Messieurs, M. Saucier est le témoin; c'est à lui d'exprimer les opinions. Le sénateur veut-il poser d'autres questions à M. Saucier?

Senator Rizzuto: Mr. Chairman, may I continue, it won't take much longer. I have the right to speak, and my colleagues will speak afterwards.

Senator Flynn: All right then, say something sensible!

Senator Rizzuto: That's exactly what I'm doing, Mr. Chairman.

In my opinion they failed in their duty at the National Assembly, by not denouncing it. But there's one thing, if Gérard D. Lévesque attacked the federal government yesterday, it took Bill S-31 to wake certain people up to the fact that there should be more control over what the Caisse de dépôt does with the savings of the people of Quebec. Furthermore, whether one likes it or not, it has at least provoked a debate, thanks to Bill S-31, even if there are people who don't approve of it's being tabled in the Senate, since the Senate was trying to do more than its job, and the fact that it's really being done and that Bill S-31 is being proposed as seriously as it should.

Senator Asselin: I agree.

Senator Rizzuto: Secondly, a number of people have been woken up, including the Chamber of Commerce, which I believe has had to look into the matter. In addition, as regards the position of the National Assembly, I haven't yet heard anyone say this wasn't the proper thing to do. The fact is that they didn't do it and then suddenly they wake up and now they're asking for a debate on the Caisse de dépôt. So who gets the credit?

Le vice-président: Excusez-moi, sénateur Rizzuto, nous sommes très indulgents au Sénat.

Senator Rizzuto: Thank you, Mr. Chairman. That it is all I have to say.

Le vice-président: Lorsqu'il occupe le fauteuil, le Président permet que les sénateurs prononcent un discours chaque fois qu'un sujet est abordé. Nous sommes ici en Comité et le temps ne nous permet pas d'en faire autant. Si vous avez d'autres questions à poser, sénateur, je vous demanderai donc de les adresser à M. Saucier et de vous abstenir de faire des discours.

Le sénateur Hicks: M. Saucier a déjà répondu en partie à la question que je me posais quand il a répondu à celle des sénateurs Lapointe et Stollery. J'aimerais toutefois revenir sur l'affirmation qui se trouve à la page 15 et que le sénateur Stollery a lue. Je songe en particulier aux mots suivants.

Troisièmement, la Chambre de Commerce déplore . . . la politique de divulgation de la Caisse de dépôt, qui privilégie la discrétion.

j'aimerais que nos témoins nous disent ce qu'ils pensent à ce sujet. Ainsi, j'ai lu le rapport annuel de la Caisse de dépôt qu'on nous avait remis. Il m'a semblé aussi détaillé que la

[Text]

disclosures were as full and complete as those of most large corporations whose annual statements I have read. What was in your mind when you made that criticism of the Caisse de dépôt?

Mr. Saucier: Strictly we wanted to underline what we call the inside report. I apologize for my English being rather poor. That is what we are trying to underline. We have been told and it is well known—and you will appreciate that we are not experts in that kind of information, or disclosure of information—that in the past the Caisse did not disclose all the proper information. I believe that various securities commissions have already underlined that situation. We are saying that it should conform with the rules and regulations ordinarily published for such an investor. However, to be more specific, we are referring to what we call the insider report.

Senator Hicks: Then your criticism is a general statement rather than a specific one?

Mr. Saucier: Yes, sir.

Senator Bosa: Mr. Chairman, I have a brief question. I recall a study that was done concerning boards of directors of large corporations. If I recall correctly, the study revealed that 90 per cent of directors were of Anglo Saxon origin, that 8 per cent or 9 per cent were of French Canadian origin and one per cent comprised others. Is this bill viewed by the Quebec business community, and other segments of society, as one that goes beyond restricting the Caisse de dépôt from investing in different corporations? Is it perceived as a bill that prevents French Canadians from increasing their numbers on boards of directors?

Mr. Saucier: You have posed two questions. With regard to the first question, I would certainly answer yes, because there is a tactical weapon, if I may use that term, that is now offered to any Canadian corporation that does not want to see the Caisse de dépôt among its shareholders—

Senator Frith: In interprovincial transportation and—

Mr. Saucier: No. If I may, I should like to add that if we take any large corporation, the only thing it has to do is to buy a small company dealing with transportation between two provinces, and the day that is done the Caisse de dépôt is prevented from intervening in its own affairs. So that is what we call defence, or a tactical weapon, and because any corporation now has that possibility, we foresee a problem, because you are giving, to anyone who does not like the Caisse de dépôt, an extraordinary tool to block the Caisse.

Concerning the second part of your question, dealing with English and French-speaking people, we have to be careful about that. Certainly, living in Quebec, we foresee the Caisse de dépôt improving the possibilities of people living in Quebec being appointed to boards of directors, or elevated to the top level of officials in a specific corporation, because the Caisse, in the past, has promoted the interests of the Francophone. So, certainly; if you restrict its powers you also restrict the pos-

[Traduction]

plupart de ceux que j'ai eu l'occasion de lire. Comment justifiez-vous cette critique à l'endroit de la Caisse de dépôt?

M. Saucier: Excusez-moi d'abord de ne pas m'exprimer mieux en anglais. Nous faisons allusion au rapport de dirigeants. Je n'ai pas à vous dire que nous ne sommes pas des spécialistes dans ce domaine, ni dans le domaine de la divulgation de l'information, mais on nous a dit que c'était bien connu que la Caisse n'avait pas dans le passé divulgué toute l'information pertinente au sujet de ses activités. Je crois que plusieurs commissions de valeurs mobilières l'ont déjà constaté. Nous voulons simplement dire qu'elle devrait se conformer aux règlements qui régissent d'ordinaire les investisseurs aussi importants. Mais, pour être plus précis, nous faisons allusion au rapport de dirigeants.

Le sénateur Hicks: Votre critique est donc plutôt de nature générale?

M. Saucier: Oui, monsieur.

Le sénateur Bosa: Monsieur le président, j'aurais une autre brève question à poser à M. Saucier. Je me souviens d'une étude qui a été faite sur les conseils d'administration des grandes sociétés. Si je ne m'abuse, l'étude révélait que 90 p. 100 des administrateurs de ces sociétés étaient d'origine anglo-saxonne, 8 ou 9 p. 100 d'origine canadienne-française et 1 p. 100 d'origines diverses. Est-ce que le monde des affaires et d'autres éléments de la société québécoise considèrent que le projet de loi vise un objectif plus large que celui de limiter la capacité de la Caisse de dépôt à investir dans diverses sociétés? Considère-t-on au Québec que ce projet de loi vise à empêcher qu'un nombre plus élevé de Canadiens-français soient nommés au conseil d'administration de grandes sociétés?

M. Saucier: Vous me posez deux questions. Je répondrai certainement oui à la première parce que les sociétés canadiennes disposent maintenant d'une arme tactique, si je peux me permettre ce terme, si elles veulent empêcher la Caisse de dépôt de devenir l'un de leurs actionnaires...

Le sénateur Frith: Dans le domaine du transport interprovincial...

M. Saucier: Non. Si vous me le permettez, j'aimerais ajouter qu'une grande société peut simplement décider d'acheter une petite société œuvrant dans le domaine du transport entre deux provinces et empêcher ainsi la Caisse de dépôt de s'occuper de ce qui l'intéresse. C'est ce que nous appelons un moyen de défense ou une arme tactique. Ainsi toute société qui ressent de l'antipathie pour la Caisse de dépôt ne devienne l'un de ses actionnaires grâce aux moyens que vous allez lui fournir.

Il me faut répondre avec prudence à votre deuxième question qui porte sur les relations entre les Canadiens-anglais et les Canadiens-français. Nous estimons certainement, en tant que Québécois, que la Caisse de dépôt favorisera les chances des Québécois d'être nommés au conseil d'administration des grandes sociétés parce que la Caisse a toujours défendu dans le passé les intérêts des francophones. Dans cette mesure, si vous limitez ses pouvoirs de quelque façon que ce soit, vous limitez

[Text]

sibilities, however numerous they are—you restrict them slightly, or a little—for that powerful corporation to promote the interests of Francophones.

Mr. Vallerand: Senator, I would not like to be quoted as saying that we are in favour of the Caisse because we are aiming solely at having French Canadians nominated to boards. That would be a narrow way of looking at it. If a number of French Canadians are appointed to boards, then so much the better; but what we maintain, when we talk about the Caisse de dépôt, is that the Caisse is trying to promote economic growth in the Province of Quebec. If, as a consequence, it does so by having French Canadians in command within the business community, then so much the better, but we should not refer to it as having only French Canadians on the board. We really mean Quebecers in general and Canadians at large.

Le sénateur Langlois: Vous nous avez dit tout à l'heure, M. Saucier, que votre mémoire avait été adopté unanimement par le bureau de direction. Voulez-vous maintenant nous dire quel est le pourcentage de la représentation francophone sur votre bureau de direction?

M. Saucier: Il n'y en a pas beaucoup.

M. Vallerand: Deux sur neuf.

Le sénateur Langlois: Sur l'exécutif?

M. Vallerand: Deux sur neuf, non, 25 p. 100, donc deux sur huit.

M. Saucier: C'est sur l'exécutif.

Le sénateur Langlois: Sur l'exécutif?

M. Vallerand: 25 p. 100.

M. Saucier: Et, sur le conseil?

M. Vallerand: Sur le conseil c'est à peu près le même pourcentage, 25 p. 100 pour le conseil.

Le sénateur Langlois: C'est à peu près ça.

M. Vallerand: Peut-être trois. On est rendu à 30 p. 100, sans compter plus qu'à peu près cinq sur 30, à peu près.

Le sénateur Langlois: De telle sorte que votre mémoire n'est pas l'œuvre d'un groupe francophone uniquement?

M. Saucier: Bien, écoutez, pour vous dire la vérité, toute la vérité, quand on prépare un mémoire, on se réunit dans un groupe plus limité de personnes, et on soumet ensuite notre mémoire aux autres. Alors, le groupe limité qui a travaillé sur le mémoire n'était composé que de francophones. Je ne serais pas honnête de vous dire qu'il n'y avait que des anglophones qui ont travaillé sur la confection du mémoire. Ce ne serait pas honnête.

Le sénateur Langlois: Mais, selon moi, il a été approuvé à l'unanimité, et c'est là qu'il y a eu la participation des anglophones.

M. Vallerand: Exactement, incluant la participation des anglophones à l'exécutif, à l'unanimité du conseil, également.

[Traduction]

quelque peu les chances, aussi nombreuses soient-elles, que cette société importante puisse favoriser les intérêts des francophones.

M. Vallerand: Sénateur, je n'aimerais pas qu'on dise que nous appuyons la Caisse simplement parce que nous voudrions qu'un plus grand nombre de Canadiens-français soient nommés au conseil d'administration de grandes sociétés. Nous manquerions alors de jugement. Tant mieux si beaucoup de Canadiens-français sont nommés au conseil d'administration de grandes sociétés, mais ce que nous disons au sujet de la Caisse de dépôt, c'est qu'elle favorise la croissance économique du Québec. On ne peut que se réjouir si, par conséquent, la présence des Canadiens-français se fait davantage sentir dans le milieu des affaires. Il ne faut toutefois pas oublier que son conseil d'administration ne compte pas seulement des Canadiens-français. Nous parlons plutôt de Québécois en général et de Canadiens.

Senator Langlois: You said earlier, Mr. Saucier, that your brief was adopted unanimously by your Board of Directors. Could you tell us now, please, what is the proportion of French-Canadians on the Board?

Mr. Saucier: There aren't very many.

Mr. Vallerand: Two out of nine.

Senator Langlois: On the Executive?

Mr. Vallerand: Not two out of nine, 25 per cent, that's two out of eight.

Mr. Saucier: On the Executive.

Senator Langlois: On the Executive?

Mr. Vallerand: 25 per cent.

Mr. Saucier: And on the Board?

Mr. Vallerand: It's about the same percentage on the Board, 25 per cent.

Senator Langlois: That's about it.

Mr. Vallerand: Perhaps three. It's about 30 per cent without counting more than about five out of 30, more or less.

Senator Langlois: So your brief is not the work of a uniquely Francophone group?

Mr. Saucier: Well, actually, to tell you the truth, when we prepare a brief we get together in a small group and we submit the brief later to the rest. The group that actually worked on the brief were all Francophones. It would be dishonest to say that there were only Anglophones who worked on the brief. It would be misleading.

Senator Langlois: But I understand it was approved unanimously and that was where the Anglophone participation came in.

Mr. Vallerand: Exactly, including the participation of the Anglophones on the Executive, the Board was unanimous as well.

[Text]

Le sénateur Langlois: De plus, quelle est la proportion des anglophones qui ont voté sur ce mémoire-là?

M. Vallerand: Ceux qui ont voté?

Le sénateur Langlois: Quelle en est la proportion?

M. Saucier: Ceux qui étaient présents. Bien, écoutez, afin que ce soit bien clair parce qu'on a fait la même chose avec ce mémoire, que l'on fait avec tous les autres mémoires que l'on a déposés. C'est très étoffé, entre autres, sur les finances du Canada et du Québec, alors qu'il s'agissait de choisir une nouvelle direction.

De plus, ce que nous faisons, c'est qu'il y a d'abord un «task force», ensuite, c'est approuvé par l'exécutif, par ceux qui viennent à l'assemblée de l'exécutif, pour être ensuite approuvé par le conseil d'administration, par ceux qui viennent à l'assemblée. Alors, nous n'avons pas tenté d'aller chercher, pas plus pour celui-ci que tous les autres que nous avons présentés dans le passé, 100 p. 100 des 31 membres du conseil. Ce n'est pas exact. Mais, on a tenté d'aller chercher la permission de ceux qui étaient présents à nos assemblées de conseil, et qui ont approuvé à l'unanimité.

Le sénateur Langlois: A ce moment-là, quelle était la proportion?

M. Saucier: Bien, je ne le sais pas, monsieur le sénateur. Je ne me souviens pas si, à la dernière réunion du conseil d'administration, il y avait peut-être deux membres du conseil d'administration, qui étaient anglophones qui étaient présents. Maintenant, si vous me permettez—this is a very important question—parce que M. Ouellet, au tout début, lors de la prise de position de la Chambre de Commerce de Montréal, doutait que cette prise de position reflétait la volonté des membres de son exécutif, et de son conseil d'administration. C'est peut-être cela auquel vous vous réferez. Je voudrais dissiper tout soupçon. Évidemment, dans la mécanique de consultation, vous en conviendrez puisque vous en avez pratiqué suffisamment pour savoir que l'on n'atteint pas une présence de 100 p. 100 d'un conseil d'administration, sauf que le document a été déposé à la séance du conseil d'administration, a été adopté avec un vote de félicitations, à l'unanimité des personnes présentes. De plus, le procès verbal de cette réunion du conseil a été envoyé à tous les membres du conseil, sans qu'aucun s'objecte à cette résolution d'unanimité. En fait, je pense que cela reflète très bien la position de la Chambre et les propos que nous tenons devant vous sont le reflet, à l'unanimité, des positions de notre conseil d'administration.

Le sénateur Langlois: Je vous remercie, puisque cela répond à ma question. Je voulais tout simplement savoir, afin d'enlever le doute qui pouvait exister dans l'esprit de quelques-uns, que c'était un mémoire uniquement fabriqué par un groupe de francophones. Ce n'est pas ça.

M. Vallerand: Je vous remercie d'avoir posé la question.

Le sénateur Asselin: I have just one question, Mr. Chairman.

Vous faites des représentations au comité, et nous avons entendu parler par les journalistes que vous aviez certaines inquiétudes sur la présentation du bill S-31. Avant de venir ici,

[Traduction]

Senator Langlois: What is the proportion of Anglophones who voted on that brief?

Mr. Vallerand: The ones who voted?

Senator Langlois: What was their proportion?

Mr. Saucier: However many were present. Look, to make it absolutely clear, because we did the same thing with that brief that we do with all the other briefs we present. There is a lot of ground to be covered, on the finances of Quebec and of Canada among other matters, when it's a question of choosing a new orientation . . .

What we do is first of all set up a task force, which is then approved by the Executive, by those who come to the Executive meeting, and then it's approved by the Board of Directors, by those who come to that meeting. We didn't go out searching for all 31 members of the board to approve this brief any more than we did for any of the other briefs. That's not quite true. We did try to get the approval of those who had been present at our board meetings, and they approved unanimously.

Senator Langlois: And what was the proportion at that time?

Mr. Saucier: Well, I don't really know, Senator. I can't recall if at the last meeting of the Board there were perhaps two board members there who were English-speaking. Now, if you will allow me—it s'agit d'une question très importante—because Mr. Ouellet at the very beginning, when the Montreal Chamber of Commerce announced its stand, expressed doubts as to whether that stand reflected the opinion of its Executive and its Board of Directors. This is perhaps what you're referring to. I would like to remove all doubt. You know from your own experience that it's impossible to get everybody out to a meeting, but the document was tabled at a meeting of the Board and adopted unanimously, with a vote of thanks, by everyone present. In addition, the minutes of that meeting were sent to all board members, and none of them objected to the unanimous resolution. I think it reflects very accurately the position of the Chamber, and what we have said here today also reflects the unanimous position taken by the Board of Directors.

Senator Langlois: Thank you, that answers my question. I wanted to know, simply to remove any suspicion that might have remained in some people's minds that this brief had been drawn up solely by Francophones. This is not the case.

Mr. Vallerand: Thank you for having raised the question.

Senator Asselin: Je n'ai qu'une seule question, monsieur le président.

You are making a presentation to the Committee, and we have heard from the journalists that you had certain worries about Bill S-31, being introduced. Before you came here, did

[Text]

est-ce que vous avez fait part de vos inquiétudes à des ministres du cabinet pour leur dire: «Vous devriez agir de telle façon au sujet du bill S-31». Est-ce qu'il y a eu des contacts, et si oui, avec quelles personnes?

M. Saucier: Oui, nous avons eu une rencontre avec le ministre André Ouellet.

Le sénateur Asselin: Il y a longtemps?

M. Vallerand: Lundi, il y a 15 jours.

Le sénateur Asselin: Est-ce que votre mémoire était préparé dans le temps? Est-ce qu'il était prêt?

M. Vallerand: Non.

M. Saucier: Non, nous en étions à la rédaction du mémoire, à ce moment-là. Nous avons rencontré le ministre Ouellet, je pense que je pourrais vous donner la date, c'était un lundi matin.

Le sénateur Asselin: C'est le conseil d'administration qui l'a rencontré?

M. Saucier: Non; quatre personnes étaient présentes. De la Chambre, il y avait M. Pierre Goyette, le président Pierre Brunet, et moi-même.

Le sénateur Asselin: Est-ce que vous avez tenu le même langage que vous tenez ici aujourd'hui?

M. Saucier: Oui.

Le sénateur Asselin: Exactement le même langage?

M. Saucier: Oui.

Le sénateur Asselin: Est-ce que l'on vous a dit qu'il pourrait y avoir des amendements au bill S-31?

M. Saucier: Bien, écoutez, à l'époque, je pense que la rencontre portait essentiellement sur le fait que l'on voulait éclaircir, de part et d'autre, la compréhension que nous avions. Le ministre voulait connaître sur quoi nous n'étions pas d'accord. Puis, nous, nous voulions connaître pourquoi le bill S-31 était devant le Parlement.

Au terme de la rencontre, nous nous sommes laissés en disant, de part et d'autre, que l'on avait reçu des explications des uns et des autres, et chacun conservait à peu près ses positions.

Alors, je ne peux pas répondre, comme cela, à votre question: «Est-ce que le ministre nous a dit qu'il était pour apporter des amendements?» Je le citerais mal, et j'aime autant ne pas le faire.

Le sénateur Asselin: Est-il dans l'intention de la Chambre de Commerce du District de Montréal, ou est-ce sa position, qu'il faut retirer absolument S-31, où que l'on pourrait le modifier, l'améliorer, en y apportant des amendements dont a fait part le ministre, la semaine dernière?

M. Saucier: Quant à nous, nous pensons que le bill doit être retiré, parce que nous en avons contre le fond même du bill. Donc, ce n'est pas par des amendements que l'on en change le fond. Si nos préoccupations ne portaient que sur la forme, nous pourrions, à la rigueur, nous accommoder d'amendements.

Le sénateur Asselin: Merci, monsieur le président.

[Traduction]

you discuss your worries with Cabinet Ministers so that you could say to them, "You should do thus-and-so about Bill S-31"? Did you have this kind of contact with any government ministers, and if so, which ones?

Mr. Saucier: Yes, we had a meeting with Mr. André Ouellet.

Senator Asselin: Was that some time ago?

Mr. Vallerand: Two weeks ago Monday.

Senator Asselin: Was your brief already prepared then? Was it ready?

Mr. Vallerand: No.

Mr. Saucier: No, it was still being drafted at that point. We met Mr. Ouellet on a Monday morning, I think I can give you the exact date.

Senator Asselin: Was it the Board of Directors that met with the Minister?

Mr. Saucier: No. There were four people at the meeting. Representing the Chamber were Mr. Pierre Goyette, Mr. Pierre Brunet, who is the President, and myself.

Senator Asselin: Did you speak along the same lines as you have here today?

Mr. Saucier: Yes.

Senator Asselin: You used exactly the same terms?

Mr. Saucier: Yes.

Senator Asselin: Were you told there might be amendments to the Bill?

Mr. Saucier: Well, I think at that point what the meeting was mainly about was that we wanted to clear up the understanding that each side had of the other's position. The Minister wanted to know what we didn't agree with, and we wanted to know why Bill S-31 was before Parliament.

At the end of the meeting both sides said they had got the explanations they wanted, and both sides were more or less sticking to their original position.

So I can't really answer your question, "Did the Minister tell us he would be amending the Bill". I would be misquoting him, and I'd rather not.

Senator Asselin: Is it the position of the Montreal Chamber of Commerce that Bill S-31 should definitely be withdrawn, or could it be amended, improved, by the amendments the Minister mentioned last week?

Mr. Saucier: For our part, we think that the Bill should be withdrawn, because we are against its fundamental principle. Amendments wouldn't make any difference to that. If all we were concerned about was the way the Bill's provisions were expressed, we could if necessary accept amendments.

Senator Asselin: Thank you, Mr. Chairman.

[Text]

The Deputy Chairman: Ladies and gentlemen, before I go to the final questioner, I want to announce that when the committee adjourns it will stand adjourned until 3 o'clock this afternoon, at which time the chairman will be present.

Senator Godfrey: I just want to clear up one point about something I said which may not have been strictly correct. Friday afternoon I spoke with Mr. Rosen of the Parliamentary Library and discovered, for the first time, that he is not preparing some kind of brief for us on the constitutionality of this bill. I asked him at that time to look into the matter and he gave me a brief letter, which I distributed to the members of the committee this morning. I want to mention that I would not agree that, for example, a provincially incorporated trucking company operating one truck between Ottawa and Hull would be affected by this bill. It would appear that constitutionally—and I am not a constitutional expert—the bill does not have that power. This is a question which we should not overlook. In some respects this bill may be unconstitutional as it applies to certain circumstances with regard to provincially incorporated companies.

Mr. Vallerand: That is something that should be looked at.

Senator Frith: The question of constitutionality in that case would arise of someone tried to apply the bill in those circumstances.

Mr. Vallerand: That is right.

The Deputy Chairman: Before I adjourn the committee, I would express on behalf of honourable senators our thanks to the witnesses for being with us this morning and making their points of view so abundantly clear. I can assure you, gentlemen, that, while we will not necessarily agree with all you have argued, everything you have argued will be taken into consideration.

Mr. Vallerand: On behalf of myself and Mr. Saucier, I want to extend our thanks to the members of the committee for allowing us to appear.

The committee adjourned.

At 3.00 p.m. the sitting was resumed.

Senator Joan Neiman, (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, as you can see, Mr. Campeau has very kindly agreed to come back this afternoon to answer questions that, I am sure, you all want to put to him with regard to his submission to us last Thursday. Senator Asselin, since you were anxious last Thursday to put some questions to Mr. Campeau, would you like to start off?

Le sénateur Asselin: Je remercie M. Campeau et son équipe d'être revenus devant ce comité du Sénat pour répondre à nos questions. Il pourra peut-être éclaircir certains passages du mémoire qu'il nous a présenté. En passant, c'était un excellent mémoire. Il était peut-être un peu long. Pour des profanes comme nous, nous avons peut-être de la difficulté à saisir certains passages que vous avez mentionnés dans votre présentation. A tout événement, c'était un excellent mémoire et je tiens personnellement à vous en féliciter.

[Traduction]

Le vice-président: Mesdames et messieurs, avant de céder la parole au dernier sénateur qui désire poser une question, j'aimerais annoncer que le Comité reprendra ses travaux à 15 heures cet après-midi et que le président sera alors présent.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais apporter des précisions au sujet d'une affirmation que j'ai faite et qui n'est peut-être pas strictement exacte. Vendredi après-midi, j'ai parlé à M. Rosen de la Bibliothèque du Parlement et j'ai appris à ce moment-là qu'il ne prépare pas pour nous un rapport sur la constitutionnalité de ce projet de loi. Je lui ai alors demandé de se renseigner et il m'a remis une courte lettre que j'ai distribuée aux membres du Comité ce matin. J'aimerais mentionner que je ne serais pas d'accord, si, par exemple, une société de transport constituée en société en vertu d'une loi provinciale et qui exploiterait un camion entre Ottawa et Hull, était visée par ce projet de loi. Il semblerait, et je ne suis pas un expert en matière de constitution, que dans un tel cas le projet de loi irait à l'encontre de la constitution. C'est là une question que nous ne devons pas négliger. Il se peut que ce projet de loi soit anti-constitutionnel dans la mesure où il s'applique à des sociétés constituées en sociétés en vertu d'une loi provinciale.

M. Vallerand: Il faudrait examiner la chose.

Le sénateur Frith: La constitutionnalité du projet de loi serait mise en cause si l'on tentait d'appliquer les dispositions du projet de loi dans de telles circonstances.

M. Vallerand: C'est exact.

Le vice-président: Avant de suspendre les travaux du Comité, j'aimerais, au nom des honorables sénateurs, remercier les témoins d'avoir comparu devant nous ce matin et de nous avoir exposé si clairement leurs points de vue. Je vous prie de croire, messieurs, que sans être d'accord avec vous à tous les égards, nous tiendrons compte de tous les points que vous avez soulevés.

M. Vallerand: En mon nom et au nom de M. Saucier, j'aimerais remercier les membres du Comité de nous avoir invités à comparaître.

Le Comité suspend ses travaux.

A 15 heures, le Comité reprend ses travaux.

Le sénateur Joan Neiman (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, comme vous pouvez le constater, M. Campeau a eu l'obligeance de revenir cet après-midi pour répondre aux questions que vous voudrez, j'en suis convaincue, lui poser au sujet de ce qu'il nous a dit jeudi dernier. Sénateur Asselin, comme vous vouliez poser quelques questions à M. Campeau jeudi dernier, je vous demanderais d'ouvrir la période des questions.

Senator Asselin: I thank Mr. Campeau and his colleagues for appearing before this Senate Committee to answer our questions. Perhaps he could clarify some of the passages of the brief he submitted to us. By the way, it was an excellent brief. It was perhaps a bit long. For laymen like ourselves, it was perhaps a little difficult to understand some of the passages you mentioned in your submission. In any event, it was an excellent presentation and I would like personally to congratulate you.

[Text]

J'ai une question qui ne se rapporte peut-être pas à l'étude du projet de loi S-31, mais elle a hanté les esprits de plusieurs sénateurs. Ce sont vos activités, mobilières, les activités de la Caisse de dépôt depuis sa fondation. Je souligne également les questions que la Chambre de Commerce du Canada s'est posées, de même que la Chambre de Commerce du Québec et de même que certains hommes d'affaires se posent en ce qui regarde les objectifs et les buts poursuivis par la Caisse de dépôt. J'allais même dire qu'on vous a traité de cachotier, en ce qui concerne la divulgation de vos intentions et de vos placements. J'ouvre une parenthèse pour dire que cela ne fait pas partie du projet de loi S-31. Vous nous avez parlé des objectifs de la Caisse. Pouvez-vous nous dire de quelle façon vous envisagez le processus d'investissement de la Caisse en regard des lois existantes? Souhaitez-vous une loi provinciale, afin de délimiter certains paramètres de vos activités sur le plan économique? Est-ce que ma question est assez claire pour que vous puissiez nous apporter quelques éclaircissements?

M. Campeau: On peut parler du rapport des initiés, que l'on appelle le «Insider's report», qui à venir à juin dernier n'était pas fait par la Caisse de dépôt. Il s'agissait là de 17 ans de traditions, d'expérience et de façons de faire, où la Caisse n'avait jamais fait de rapport d'initiés, car elle n'y était pas tenue par la loi, par quelque loi que ce soit, autant la Commission des Valeurs mobilières du Québec, autant la Loi sur les Corporations canadiennes.

Nous ne sentions pas le besoin, à ce moment-là, de dévoiler nos participations dans différentes compagnies. Mais loin de moi l'idée de prétendre que les profanes ne pouvaient pas deviner ou même être certains de nos participations. Prenons-en une qui pourrait être le meilleur exemple. Nous parlons du Canadien Pacifique dans le projet de Loi S-31. Tout le monde en parle, aussi bien en parler nous aussi. Quelqu'un prétendrait ne pas connaître la proportion d'actions que la Caisse de dépôt détenait dans Canadien Pacifique, eh bien écoutez! Il y a des prospectus publiés aux États-Unis continuellement, à tous les mois ou à tous les deux mois. L'on nous appelait à la Caisse pour savoir: Est-ce bien vrai que vous avez aujourd'hui 4.1 p. 100 d'actions dans Canadien Pacifique? Est-ce réel que vous avez aujourd'hui 5.1 p. 100 des actions du Canadien Pacifique? Pouvez-vous nous donner le pourcentage que vous avez? Dans un prospectus aux États-Unis, lorsqu'il y a une transaction financière importante pour une compagnie, l'on doit donner ces renseignements-là. Alors à chaque fois, nous les donnions. Les gens savaient où nous étions.

Maintenant, dans toute compagnie, tout président de compagnie a accès à la liste des actionnaires, à travers les fiduciaires avec qui il fait affaires. Il est bien facile de retracer ce que détiennent les actionnaires les plus importants. Ceci étant dit, depuis juin 1982, un mois trop tard ou un mois trop tôt, nous faisons nos rapports d'initiés. Il est évident que nous avons senti une pression. Mais pour le conseil d'administration de la Caisse, jusqu'à ce moment, il n'était pas question de faire les rapports d'initiés. Il s'agissait tout simplement de continuer comme auparavant. Mais depuis juin, nous les faisons. Nous avons l'intention, dans un rapport annuel qui sera publié le 15

[Traduction]

I have a question which perhaps is unrelated to Bill S-31, but which has been on the minds of several senators. It concerns your real estate activities, the activities of the Caisse since its establishment. I would also like to bring up the questions raised by the Canadian Chamber of Commerce, the Quebec Chamber of Commerce and several businessmen regarding the objectives and goals of the Caisse. I was even about to say you have been regarded as secretive as far as the disclosure of your intentions and investments is concerned. I might say in passing that this has nothing to do with Bill S-31. You have told us about the objectives of the Caisse. Could you tell us how you see the investment process of the Caisse in view of existing legislation? Would you like to see a provincial act that defines certain parameters of your activities from the economic standpoint? Is my question clear enough for you to clarify a few things for us?

Mr. Campeau: I might mention what is known as the "Insider's Report", which was not put out until last June by the Caisse. There were 17 years of tradition, experience and practices when the Caisse never issued an "Insider's Report", because it was not obliged to by legislation, by any legislation, either the Quebec Securities Act or the Canada Corporations Act.

We did not feel the need, at the time, to disclose our holdings in various companies. But I in no way thought that laymen would be unable to guess or even know for certain about our holdings. Let us look at what is perhaps the best example. Canadian Pacific is mentioned in Bill S-31. Everyone is talking about it, and so shall we. Someone could claim not to know how many shares the Caisse has in Canadian Pacific. But, look! Prospectuses are continually being published in the United States, every month or two months. We were called at the Caisse and asked: "Is it really true that today you own a 4.1 per cent equity in Canadian Pacific? Is it true that today you own 5.1 per cent of the shares in Canadian Pacific? Can you tell us what percentage you own?" In a prospectus in the United States, when a major financial transaction is carried out by a company, that information must be given. So we provided it every time. People knew where we stood.

Now, in any company, the chairman has access to a list of shareholders through the trustees he deals with. It is quite easy to find out the holdings of the major shareholders. Having said this, since June 1982, give or take a month, we have been producing our "Insider's Report". Obviously, we felt some pressure. But for the board of directors of the Caisse, until that time there had been no question of producing an "Insider's Report". It had quite simply been a question of carrying on as always. But since June, we have done so. We intend, in an annual report that will be published March 15, 1983, or rather it will be filed about March 15, 1983, to provide more infor-

[Text]

mars 1983, ou disons qu'il sera déposé vers le 15 mars 1983, de donner plus de renseignements sur nos différentes positions dans certaines compagnies ou dans certains portefeuilles. C'est là où nous en sommes. À l'heure actuelle, tous peuvent savoir le nombre de nos actions dans les compagnies où nous détenons plus de 10 p. 100 des actions. Ces chiffres sont déposés régulièrement.

Le sénateur Asselin: Est-ce que vous seriez en faveur d'une loi qui interviendrait à l'Assemblée nationale pour établir certains périmètres d'investissements? Est-ce qu'il n'y a pas une loi à ce sujet en discussion, maintenant, à l'Assemblée nationale?

M. Campeau: Il y a une loi qui est discutée ces jours-ci, soit la Loi des valeurs mobilières du Québec.

Le sénateur Asselin: Voulez-vous nous en parler?

M. Campeau: C'est assez difficile!

Le sénateur Asselin: Pouvez-vous nous donner les grandes lignes?

Le sénateur Leblanc: Est-ce que ce projet de loi affecte la Caisse de dépôt?

Le sénateur Asselin: Certainement, oui.

M. Campeau: À ce moment-là, j'ai un conseiller qui est peut-être plus précis que moi au niveau juridique et je vais laisser M. Jean-Claude Scraire vous expliquer davantage.

Le sénateur Asselin: Est-ce que cette loi-là va affecter la Caisse de dépôt?

M. Scraire: En fait, la loi prévoit que les corporations de la Couronne devront divulguer à certains intervalles des portefeuilles ou les placements importants qu'elles détiennent dans certaines entreprises. C'est de cette façon que ce projet de loi affectera la Caisse de dépôt ou d'autres sociétés d'État, provinciales ou autres.

Le sénateur Leblanc: Est-ce que cela va régler votre problème avec la province de l'Ontario? Est-ce que vous allez les régler en divulguant vos rapports d'initiés, comme vous nous l'avez expliqué? À un moment donné, je sais que vous avez eu des problèmes en Ontario où même on vous a banni, où on a dit: La Caisse de dépôt ne peut plus opérer par le truchement de la Bourse de Toronto. Est-ce que vous avez réglé ce problème-là? Si vous réglez ce problème-là, évidemment, vous allez augmenter votre capacité ou votre bassin de placements.

M. Campeau: Je vais répondre à la deuxième partie de votre question dans deux secondes, celle qui touche le bassin. La loi des valeurs mobilières de l'Ontario est aussi sur le point d'être amendée. On nous dit que toutes les sociétés d'État sont incluses dans la Loi des valeurs mobilières de l'Ontario, un peu comme cela va être fait au Québec. Est-ce que cela va être plus complet ou plus profond, je n'en sais rien. Maintenant, je reviens au problème de la Caisse de dépôt. La Caisse de dépôt aurait été mal vue de faire ses rapports dans le passé, alors que la loi ne touchait pas toutes les compagnies de la Couronne au Canada. La Caisse de dépôt ne voulait pas se singulariser en déposant des rapports, alors que les autres ne le faisaient pas.

[Traduction]

mation about our various standings in various companies or portfolios. That is the stage we are now at. Right now, anyone can know how many shares we have in the companies in which we hold more than 10 per cent of the equity. These figures are filed regularly.

Senator Asselin: Would you be in favour of legislation being introduced in the National Assembly to establish certain investment parameters? Is such legislation not now being debated in the National Assembly?

Mr. Campeau: Such legislation is currently being debated, the Quebec Securities Act.

Senator Asselin: Would you like to tell us about it?

Mr. Campeau: It is quite complex!

Senator Asselin: Could you give us the main features?

Senator Leblanc: Does this bill affect the Caisse?

Senator Asselin: Yes, certainly.

Mr. Campeau: In that case, an advisor of mine perhaps has a better legal understanding, and so I am going to let Mr. Jean-Claude Scraire explain it further to you.

Senator Asselin: Will this legislation affect the Caisse?

Mr. Scraire: In fact, the legislation stipulates that Crown corporations must disclose, at specified intervals, any major portfolios or investments they have in certain companies. In this respect, this bill will affect the Caisse de dépôt and other government-owned corporations, provincial or other.

Senator Leblanc: Will this settle your problems with the province of Ontario? Are you going to settle them by producing your "Insider's Report", as you explained to us? I know at one time you had problems in Ontario where you were even banned, were told the Caisse could no longer operate through the Toronto Stock Exchange. Have you settled that particular problem? If you do settle it, obviously you will increase your investment potential or reserves.

Mr. Campeau: I will answer the second part of your question in two seconds, about the reserve. The Ontario Securities Act is also about to be amended. We have been told that all government-owned corporations come under the Ontario Securities Act, rather as will be done in Quebec. Whether it will be more complete or far-reaching, I do not know. Now, I will get back to the problem of the Caisse de dépôt. The Caisse de dépôt may have been poorly thought of for not producing these reports in the past, even though the Act did not apply to all Crown corporations in Canada. The Caisse de dépôt did not wish to draw attention to itself by filing reports when others were not doing so.

[Text]

Quant à votre deuxième question, quant au bassin de placements, ce n'est pas parce que la Caisse de dépôt ne fait pas affaires avec la Bourse de Toronto qu'elle ne peut pas investir dans la majorité des compagnies au Canada. Il y a la Bourse de Montréal, il y a aussi d'autres bourses, dont celle de Vancouver.

Le sénateur Leblanc: La Bourse de Toronto est quand même la plus grosse au Canada?

M. Campeau: C'est vrai, mais elle n'est pas la plus grosse au monde. Il y a plusieurs titres canadiens, cela pourrait surprendre plusieurs personnes, tels Domtar, Alcan et CP, qui se transigent sur la Bourse de New York. Alors, il est évident qu'on fait affaires avec la Bourse de New York où, bien entendu, nous faisons nos rapports d'initiés.

Le sénateur Leblanc: Vous les faites maintenant, mais vous ne les faisiez pas auparavant?

M. Campeau: Il y a des règles qu'il faut respecter à la Bourse de New York. Or, il n'est jamais arrivé que nous ayons un excédent, c'est-à-dire que nous ne rencontrions pas les normes à cet endroit.

Le sénateur Tremblay: J'ai une question supplémentaire relativement à la législation discutée présentement à l'Assemblée nationale. Cette législation n'affecte la Caisse, si j'ai bien compris la réponse que vous venez de donner, qu'en ce qui concerne la divulgation des rapports d'initiés. Il y a un autre problème qui a été soulevé. Je pense en particulier que monsieur Lortie l'a également soulevé. C'est le problème de certaines règles qui s'appliquent lorsqu'une entreprise, y compris une entreprise de placement comme le vôtre, atteint une certaine proportion et vise à avoir un contrôle de quelque manière sur une entreprise, ce qui s'est produit, je pense—et vous me corrigerez si je fais erreur—dans le cas de Domtar. Est-ce que j'ai compris—encore une fois vous me corrigerez si je fais erreur—qu'il y aurait, par exemple, la règle que si une entreprise atteint le palier de 20 p. 100 et qu'elle est en voie d'acquérir le contrôle, il y a des règles qui imposent que, une fois la transaction majeure centrale complétée des offres doivent être faites en même temps aux actionnaires minoritaires.

Est-ce que c'est à peu près exact comme règle, ou si ce n'est pas tout à fait exact? Ma question viendra après, ou elle sera la suivante.

M. Scraire: C'est substantiellement correct.

Le sénateur Tremblay: Est-ce que de telles règles, qui semblent être des règles coutumières, habituelles, pour l'ensemble de ceux qui transigent—est-ce que ces règles vous sont actuellement imposées ou le seront par la nouvelle législation ou encore, est-ce que vous serez disposés à ce qu'elle vous soit imposée, ou alors, si ce n'est pas le cas, est-ce que vous serez disposés à les pratiquer, même si elles ne sont pas imposées?

M. Scraire: Bien, en fait, ces règles là au niveau de la Loi des valeurs mobilières du Québec ne seront pas substantiellement modifiées par rapport à ce qu'elles étaient auparavant, dans le projet qui est actuellement en discussion au Québec. Ce sont des règles auxquelles la Caisse de dépôt s'est toujours conformée de façon volontaire, y compris dans le cas de

[Traduction]

As for your second question, about the investment reserve, the fact that the Caisse de dépôt does not deal on the Toronto Stock Exchange does not mean it cannot invest in most companies in Canada. There is the Montreal Stock Exchange, there are also other stock exchanges, such as the Vancouver Stock Exchange.

Senator Leblanc: The Toronto Stock Exchange is nevertheless the largest in Canada?

Mr. Campeau: True, but not the largest in the world. A number of Canadian securities, and this may surprise some people, such as Domtar, Alcan and CP, are traded on the New York Stock Exchange. So, obviously we deal on the New York Stock Exchange where, of course, we produce our "Insider's Report".

Senator Leblanc: You are producing them now, but you did not previously?

Mr. Campeau: There are rules to comply with on the New York Stock Exchange. It has never occurred that we overstepped our bounds, that is that we did not meet the standards there.

Senator Tremblay: I have a further question regarding the legislation currently being debated in the National Assembly. This legislation does not affect the Caisse, if I understood correctly the answer you just gave, except with regard to the disclosure of "Insider's Reports". Another matter was raised. I think it was Mr. Lortie specifically who also raised it. It is the matter of certain rules that apply when a company, including an investment company such as yours, obtains a certain interest and attempts to gain some kind of control over a company, which is what happened, I believe, and correct me if I am wrong, in the case of Domtar. Do I understand, and again, correct me if I am wrong, that there is, for example, a rule that if a company obtains 20 per cent and is on the way to gaining control, there are rules that stipulate that, once a major transaction has been completed, offers must be made at the same time to the minority shareholders?

Is that more or less the rule, or not quite correct? My question will come later, or is as follows—

Mr. Scraire: That is substantially correct.

Senator Tremblay: Do such rules, which seem to be rules of custom, of practice, apply to anyone trading? Do these rules apply to you now, or will they under the new legislation, and would you be prepared to have them apply to you, and, if not, would you be prepared to comply with them even if they were not set down?

Mr. Scraire: Well, actually, these rules, as far as the Quebec Securities Act is concerned, will not change substantially in the bill currently being debated in Quebec from what they were. These are rules which the Caisse de dépôt has always voluntarily complied with, including in the Domtar

[Text]

Domtar, y compris dans n'importe quel cas. Alors, c'est la même situation qui prévaudrait à l'avenir aussi, d'après le projet de loi actuel.

A ce moment-là, l'attitude de la Caisse de dépôt, c'est le respect volontaire de ces règles, qui ne sont toutefois pas nécessairement au même effet que la Loi des valeurs mobilières de l'Ontario.

Le sénateur Tremblay: Pouvez-vous élaborer un peu plus sur le fait que, dans le cas de Domtar, des règles de ce genre ont effectivement été appliquées, notamment en ce qui concerne des offres à des actionnaires minoritaires, parce que ce point là a été soulevé à plusieurs reprises devant nous? Ça serait peut-être bon pour notre information que vous nous donniez plus de détails que ceux que vous venez de nous donner.

M. Scraire: Le principe de l'offre à tous les actionnaires s'applique, à moins que la prise de contrôle s'effectue par voie de transaction avec moins que 14 actionnaires. Alors, vous pouvez effectuer une prise de contrôle sans faire une offre à l'ensemble des actionnaires si les actions que vous acquérez, vous les acquérez par moins de 14 transactions, au moins de 14 transactions avec 14 actionnaires. C'est la loi du Québec. C'est de cette façon que les transactions se sont faites dans le cas de Domtar; il y avait moins de 14 transactions.

Le sénateur Tremblay: Donc, il n'y a pas eu d'offres aux actionnaires minoritaires?

M. Scraire: C'est ça. En fait, quand on parle d'offres aux actionnaires minoritaires, ce que l'on veut signifier par là, c'est que si la Caisse de dépôt, par exemple, dans n'importe quel cas, si vous voulez prendre le contrôle et que ça vous prend plus que 14 transactions pour le faire, à ce moment-là vous devez procéder par prospectus en offrant la même chose à tous les actionnaires. C'est dans ce sens là, ce n'est pas juste minoritaire, c'est dans le sens de tous les actionnaires.

Le sénateur Tremblay: Par rapport à la loi québécoise que vous venez d'évoquer, où se place, la loi ontarienne? Comment définit-elle les règles sur le même objet? Vous parlez du critère de moins de 14; quelle est la situation dans la législation ontarienne à cet égard?

M. Scraire: Je vais vous répondre en théorie, en évitant peut-être le cas Domtar qui est devant les tribunaux. En théorie, la loi ontarienne est substantiellement au même effet, c'est-à-dire que vous pouvez également faire une prise de contrôle par voie de transactions, pourvu que le chiffre soit inférieur à 14, sans procéder par une offre à l'ensemble des actionnaires.

Il y a cependant une particularité dans la loi ontarienne: c'est dans le cas d'un actionnaire qui serait un fiduciaire ou un intermédiaire ou une société gérant les biens de quelqu'un d'autre, il se peut à ce moment-là que vous ayez, en certaines circonstances, actionné les actionnaires ou les détenteurs d'actions que cette entreprise représente à l'intérieur de votre 14. C'est la distinction principale.

Par ailleurs, la loi ontarienne prévoit que dans le cas où vous auriez acquis par transaction, sans procéder par prospectus, une valeur au marché supérieure depuis 15 p. 100, une valeur de 115 p. 100 de la valeur au marché, à ce moment là, vous

[Traduction]

case, or any case. So the same situation would prevail in the future, under the current bill.

In which case, the position of the Caisse de dépôt is that it voluntarily complies with these rules, which do not, however, necessarily have the same effect as the Ontario Securities Act.

Senator Tremblay: Could you elaborate a little further on the fact that, in the Domtar case, rules of this kind were actually applied, notably with respect to offers to minority shareholders? Because this point has been raised here several times. It would perhaps be helpful for our own information if you expanded more on what you just said.

Mr. Scraire: The principle of making an offer to all the shareholders applies, unless the takeover is effected through a transaction involving fewer than 14 shareholders. You can effect a takeover without making an offer to the body of shareholders if the shares you are purchasing are acquired in fewer than 14 transactions, fewer than 14 transactions with 14 shareholders. This is the law in Quebec. This is how the transactions were carried out in the Domtar case; there were fewer than 14 transactions.

Senator Tremblay: Then, there was no offer made to the minority shareholders?

Mr. Scraire: Correct. Actually, when we speak of offers to the minority shareholders, what is meant is that if the Caisse de dépôt, for example, in any given case, wants to gain control and it will take more than 14 transactions to do so, then you must go through a prospectus and make the same offer to all the shareholders. The offer, therefore, goes not just to the minority shareholders, but to all of the shareholders.

Senator Tremblay: With respect to the Quebec legislation you just mentioned, where does Ontario legislation stand? How does it define the rules in this same regard? You speak of the criterion of fewer than 14. What is the situation in Ontario legislation in this respect?

Mr. Scraire: I will answer in theory, perhaps without referring to the Domtar case, which is before the courts. In theory, the Ontario legislation has substantially the same effect, that is to say you may also effect a takeover through transactions, provided the number is lower than 14, without making an offer to the body of shareholders.

There is, however, one distinct aspect of the Ontario legislation; in the case of a shareholder who is a trustee or an agent or a company managing another's assets, it is possible that in that case you have, in some instances, activated the shareholders or the owners of shares that this company represents within your 14. That is the distinction.

Furthermore, the Ontario legislation stipulates that in the event you have purchased through a transaction, without going through a prospectus, at 15 per cent higher than the market value, that is at 115 per cent of the market value, then you

[Text]

devez faire une offre aux autres actionnaires. C'est l'effet de la loi ontarienne. La loi canadienne est substantiellement au même effet que la loi québécoise.

Le sénateur Tremblay: Merci, madame le président, cela suffit pour ma question supplémentaire.

Senator Godfrey: May I ask a supplementary question?

Senator Asselin: I have not finished yet.

Senator Godfrey: Are you still talking about—

Senator Asselin: If it is a supplementary question, go ahead.

Senator Godfrey: I want to get something straight in my own mind. What you are saying, insofar as Ontario and Domtar are concerned, is not that you are immune because you are a government agency but because you feel you do not come under the act. That is the dispute. You say you would not have come under it even if you were a private corporation. Is that the gist of it, because that is not the impression I have?

M. Scraire: Dans le cas de Domtar, peut-être que je peux juste résumer nos prétentions en essayant d'éviter tout le problème d'ordre juridique, étant donné que nous sommes devant les tribunaux. Je pense que je peux quand même résumer succinctement nos prétentions.

Premièrement nous disons que toute la transaction que nous avons faite s'est déroulée au Québec et uniquement avec des entreprises ayant leur siège social au Québec, de sorte que la loi ontarienne ne s'y applique pas; c'est la loi québécoise. C'est le premier argument.

En fait, nous soumettons à cet égard que la loi ontarienne ne peut pas s'appliquer parce qu'on n'a pas fait de transaction en Ontario. C'est le principal argument. De façon subsidiaire, quand vous plaidez en cour, vous plaidez un premier élément et vous dites, mêmes si cela ne fait pas votre affaire: j'en ai un autre argument, j'en ai un autre et ainsi de suite. Evidemment, dans la suite de arguments, en définitive, à un moment donné, l'on dit si vous ne retenez pas tous ces éléments, retenez toutefois que la Caisse de dépôt est une corporation de la Couronne et que la loi ontarienne ne vise pas les corporations de la Couronne, ni ontariennes, ni fédérales, ni québécoises. Alors, nous plaidons également cet argument-là, de façon subsidiaire.

Senator Godfrey: You are saying that the Ontario Securities Commission Act does not apply to any crown corporation because they are not mentioned specifically in the act.

The Chairman: Senator Asselin, please.

Senator Godfrey: We have cleared up that one point.

Le sénateur Asselin: Le président de CP Ltée est venu ici et nous a dit: moi, je commençais à avoir des craintes et à surveiller la Caisse de dépôt, lorsque M. Campeau est venu me voir et m'a dit: je veux avoir deux sièges au conseil d'administration. Et d'autres sénateurs ici ont demandé: Est-ce que vous avez eu peur de l'influence de la Caisse ou est-ce que vous avez eu peur du contrôle de la Caisse? Quelle était l'intention de la

[Traduction]

must make an offer to the other shareholders. That is the effect of the Ontario legislation. The federal legislation has substantially the same effect as the Quebec legislation.

Senator Tremblay: Thank-you. Madam Chairman, that is all for my supplementary question.

Le sénateur Godfrey: Puis-je poser une question supplémentaire?

Le sénateur Asselin: Je n'ai pas encore terminé.

Le sénateur Godfrey: Parlez-vous toujours de...

Le sénateur Asselin: S'il s'agit d'une question supplémentaire, allez-y.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais éclaircir un point. Si je ne m'abuse, vous dites qu'en ce qui concerne l'Ontario et Domtar, vous n'êtes pas protégé parce que vous êtes un organisme gouvernemental, mais parce que vous estimez que vous n'êtes pas assujetti à la loi. Voilà le problème. Selon vous, vous n'y seriez pas assujetti même si vous étiez une société privée. Est-ce bien ce que vous pensez, parce que je n'en suis pas si sûr?

Mr. Scraire: In the Domtar case, perhaps I could just summarize our position while attempting to avoid any matter of a legal nature, since this case is before the courts. I think that I can nonetheless summarize our position briefly.

First of all, we are saying that the entire transaction we carried out took place in Quebec and solely with businesses whose head offices are located in Quebec, so that the Ontario legislation does not apply. This is our first argument.

In fact, we are submitting here that the Ontario legislation cannot be applied because no transaction was carried out in Ontario. This is the principal argument. Next, when you argue in court, you argue a first element and say, even if it does not concern you, I have another argument, and another and so on. Obviously, in the series of arguments, eventually at some point you say whether you argue any of these elements, that you do argue that the Caisse de dépôt is a Crown corporation and that the Ontario legislation is not aimed at either Ontario, federal, or Quebec Crown corporations. Then, we also argue this as a supporting argument.

Le sénateur Godfrey: Vous voulez dire que l'Ontario Securities Commission Act ne s'applique pas aux sociétés de la Couronne parce qu'elle n'en fait pas explicitement mention?

Le président: Sénateur Asselin, s'il vous plaît.

Le sénateur Godfrey: Nous avons éclairci ce point.

Senator Asselin: The Chairman of CP Ltd. appeared before us and told us he had become concerned and had begun to keep an eye on the Caisse de dépôt when you went to see him and said you wanted two seats on the board of directors. And other senators here asked "Were you afraid of the influence of the Caisse or of the control of the Caisse?" What was the intention of the Caisse in asking for two seats on the board of

[Text]

Caisse d'exiger deux places sur le conseil d'administration. Est-ce que c'était pour protéger ses investissements ou si c'était pour voir plus loin, pour acquérir d'autres actions afin, avec possiblement un autre investissement, d'avoir un certain contrôle de CP?

Est-ce qu'était justifiée la crainte de M. Burbridge.

M. Campeau: Non. Tout d'abord, laissez-moi vous dire que j'ai rencontré M. Burbridge et ce qui m'a enclin à aller rencontrer M. Burbridge, c'est que le Canadien Pacifique, par l'entremise du secrétaire ou d'un autre officiel, appelait depuis quelques jours à la Caisse pour avoir sa procuration pour voter. A ce moment là, je pense que la Caisse détenait quelque 7 p. 100 du capital-actions. Alors, je me suis dit: Si la procuration de la Caisse de dépôt est si importante pour l'assemblée des actionnaires du Canadien Pacifique, aussi bien rencontrer M. Burbridge, avoir une bonne discussion et voir à quelle conclusion l'on peut arriver.

Alors j'ai demandé un rendez-vous à M. Burbridge, qui me l'a accordé immédiatement. J'ai été reçu dans son bureaux du Canadien Pacifique, où nous avons discuté, entre autres, des problèmes sérieux que traversait le Canadien Pacifique à ce moment-là. Je pense qu'il en traverse encore, comme toute compagnie canadienne, car les temps sont assez durs. Là je suis arrivé à lui suggérer qu'il serait peut-être propice qu'on lui suggère un ou deux noms pour nomination au conseil d'administration du Canadien Pacifique. M. Burbridge a refusé immédiatement, ça n'a pas été long!

Le sénateur Asselin: Pour quelle raison?

M. Campeau: Les raisons? Il disait que c'était force l'ont était une entreprise du Québec, une entreprise gouvernementale, trop société d'État. J'ai été surpris qu'il me refuse tout de suite je me suis dit: Bien oui, qui mène le Canadien Pacifique? Est-ce que c'est vous? Est-ce que c'est vous ou si c'est le conseil d'administration?

Alors je croyais qu'il y avait une espèce de comité du conseil d'administration pour choisir les administrateurs et les suggérer à l'assemblée des actionnaires. Après tout, les actionnaires doivent conduire la compagnie, doivent eux-mêmes nommer le conseil d'administration et le conseil d'administration nomme les membres du conseil exécutif de la compagnie.

Ça m'a surpris un peu que M. Burbridge me refuse une demande que je n'avais pas faite comme telle, en sachant fort bien qu'il ne pouvait pas décider si l'on pouvait avoir des administrateurs ou pas. Alors, ce fut là notre démarche.

Maintenant, est-ce que l'on avait l'intention de contrôler le Canadien Pacifique? Sûrement pas du tout! Est-ce que l'on avait l'intention de surveiller nos investissements, de voir à la sécurité? Bien sûr! Est-ce que l'on avait l'intention de suivre l'administration pas à pas, non pas tous les jours, mais dans leur intention et dans la marge des profits, pour les années à venir? Bien sûr!

Le sénateur Asselin: M. Burbridge, à cette occasion-là, ne vous a pas dit: Je fais référer votre demande au conseil exécutif, à mon conseil ou mon «management», et l'on vous donnera une réponse. Est-ce qu'il a dit immédiatement: Non, il n'y a pas de possibilités?

M. Campeau: Bien, selon ce que je me souviens, il a dit: Non, il n'y a pas de possibilité. Est-ce qu'il aurait dit, après ça,

[Traduction]

directors? Was it to protect its investments, or was there some longer-term aim, to acquire other shares in order, possibly with further investments, to gain some control of CP?

Was Mr. Burbridge's concern justified?

Mr. Campeau: No. First of all, let me say to you that I met with Mr. Burbridge and what led me to meet with him was that Canadian Pacific, through its secretary or some other official, had been calling the Caisse for several days to obtain its power of attorney to vote. At the time, I think the Caisse owned some 7 per cent of the share capital. So I told myself that if it was so important to have the power of attorney of the Caisse de dépôt for the Canadian Pacific shareholders' meeting, I had better meet with Mr. Burbridge, have a good talk and see what conclusion we could arrive at.

So I asked Mr. Burbridge for an appointment, which he immediately arranged. I went to his office at Canadian Pacific, where we discussed, among other things, the serious difficulties Canadian Pacific was having at the time. I think it is still experiencing some difficulties, as are all Canadian companies, as these are difficult times. At that point I suggested to him that it would perhaps be a good time to propose to him one or two names for appointment to the board of directors of Canadian Pacific. Mr. Burbridge refused immediately, it did not take him long!

Senator Asselin: Why?

Mr. Campeau: Why? He said it was because we were a Quebec company, a government-owned corporation, too much the Crown corporation. I was surprised he refused me right away. I said to myself "Well, fine, who runs Canadian Pacific? Is it you? Is it you, or the board of directors?"

I thought there was some kind of committee of the board that chose the directors and recommended them to the shareholders' meeting. After all, the shareholders should manage the company, should themselves appoint the board of directors and the board of directors appoints the members of the company's executive committee.

I was a little surprised that Mr. Burbridge had refused a request I had not formally made, knowing full well it was not up to him to decide whether we could have directors or not. So, that is what happened.

Now, was it our intention to gain control of Canadian Pacific? Certainly not! Was it our intention to keep an eye on our investments, to see that they were secure? Of course! Was it our intention to follow management step by step, not every day, but in their intent, and the profit margin, in the coming years? Of course!

Senator Asselin: At the time, did Mr. Burbridge not say "I will pass your request on to the executive committee, to my board or my "management", and they will give you an answer"? Did he say right away "No, there is no chance"?

Mr. Campeau: Well, as far as I remember, he said "No, there is no chance". Whether he then said, "I will pass your

[Text]

je vais le référer à mon conseil, là je ne saurais pas le dire. Il me semble que non, mais j'avoue que je ne pourrais pas l'affirmer de façon catégorique.

Le sénateur Asselin: Avec votre permission, Madame le Président, une dernière question.

Le président: Oui, sénateur Asselin.

Le sénateur Asselin: On a fait référence à une chose au cours de nos travaux en comité, et ce matin encore, on a poursuivi la question et on voudrait bien que la Caisse nous donne sa version.

On a parlé du jeu de coup de coude que la Caisse aurait joué dans l'acquisition de Royal Trust.

Le sénateur Rizzuto: Vous ne vouliez pas que j'en parle, ce matin.

Le sénateur Asselin: Oui, j'en parle, parce que . . .

Le sénateur Rizzuto: Bien, vous avez dit que j'étais hors d'ordre ce matin.

Le sénateur Asselin: J'ai dit ça et j'ai dit que ce n'était pas à l'ordre non plus, que cela ne fait pas partie du projet de loi S-31. Mais, étant donné que vous avez soulevé la question ce matin et que l'on a le représentant de la Caisse ici, on va lui demander des explications, à savoir si c'est vrai, cette affaire. Il le faut, pour laver la réputation de la Caisse de dépôt, parce qu'il semblerait que vous avez joué un drôle de jeu et que même vous auriez fait perdre de l'argent aux contribuables du Québec qui investissent dans la Caisse.

On a dit que vous auriez mis de côté les offres de Campeau qui vous offrait \$23 et que vous avez pris des offres de \$19 et que de ce fait là, vous n'avez pas protégé les intérêts des Canadiens français qui voulaient investir dans cette institution financière et que vous avez préféré accepter l'offre d'un anglophone. Est-ce que vous pourriez nous éclairer sur la conduite de la Caisse de dépôt?

M. Campeau: Bien, j'aimerais tout d'abord vous dire que dans cette transaction-là, nous avons fait 10 millions de profit. Si vous me dites «Est-ce que vous auriez pu en faire davantage?» Je vous répondrai: Oui, si l'offre avait passé à \$23, on aurait pu en faire davantage. On n'est pas un actionnaire minoritaire, donc on pouvait se défendre soi-même. Il y a des actionnaires minoritaires qui n'ont rien retiré dans le Trust Royal, alors qu'il y avait une offre de \$23. Alors, nous avons 9 p. 100 quand l'offre est arrivée.

Deuxièmement, nous avons déposé toutes nos actions à la première offre de \$21. L'on se souviendra des deux offres; une première à \$21, une deuxième à \$23. Quand cela n'a pas réussi, on en a eu une à \$21. Si ma mémoire est fidèle l'offre était bonne pour 51 p. 100 des actions. Ceci veut dire que si tout le monde déposait ses actions, Campeau Corporation pouvait en garder seulement 51 p. 100, payer le plein prix et envoyer les autres aux actionnaires, selon la proportion.

Alors, pour nous, il est devenu évident, que l'offre ne passerait pas, à un moment donné, entre les deux offres, car vous savez que la première offre à \$21 n'a pas passé. Le fiduciaire a renvoyé les action à chacun des actionnaires. Cela nous a déçus mais, cela ne nous a pas trop déçus lorsque nous

[Traduction]

request on to my board", I cannot say. It seems to me he did not, but I admit I could not state that categorically.

Senator Asselin: With your permission, Madam Chairman, one last question.

The Chairman: Yes, Senator Asselin.

Senator Asselin: Reference was made to something during our work in committee, and again this morning we pursued the matter and we would appreciate hearing the version of the Caisse.

We spoke about the nudging game the Caisse played in the Royal Trust takeover.

Senator Rizzuto: This morning, you did not want me to address the matter.

Senator Asselin: Yes, I mention it because . . .

Senator Rizzuto: Well, you said I was out of order this morning.

Senator Asselin: I said that and I said it was not in order and that is not related to Bill S-31. But since you raised the matter this morning and the Caisse representative is here, we will ask him for some explanations, for example, whether this matter is true. We must, in order to clear the reputation of the Caisse de dépôt, because it would seem you played an unusual game and may even have lost the Quebec taxpayers who invest in the Caisse a lot of money.

It has been said that you refused offers from Campeau of \$23 and accepted offers at \$19, and that, consequently, you did not protect the interests of French Canadians who wished to invest in this financial institution but preferred to accept the offer of an Anglophone. Could you clarify for us the conduct of the Caisse de dépôt?

Mr. Campeau: Well, I would like first of all to tell you that this transaction brought us a profit of \$10 million. If you were to ask me "Could you have done better?", I would say "Yes, if the offer had gone as high as \$23, we could have done better." We were not a minority shareholder, and we were therefore able to defend ourselves. There are minority shareholders who made no withdrawal from the Royal Trust, when there was an offer at \$23. So we had 9 per cent when the offer came.

Secondly, we placed all our shares at the first offer of \$21. Remember the two offers; the first at \$21, the second at \$21, the second at \$23. When that did not work, there was one at \$21. If my memory serves me well, the offer was for 51 per cent of the shares. This meant that if everyone placed their shares, Campeau Corporation could keep only 51 per cent, pay the full price and offer the remainder to the shareholders, according to the amount.

So, for us, it became obvious that at some point between the two offers the offer would not go through for, as you know, the first offer at \$21 did not go through. The agent sent the shares back to each of the shareholders. We were disappointed, but not too disappointed when we learned there was a second offer

[Text]

avons appris qu'il y avait une deuxième offre qui s'en venait à \$23, encore pour 51 p. 100 des actions. A un moment donné, il est devenu évident que l'offre ne passerait pas, parce que l'on voyait sur le marché toutes sortes de transactions qui se passaient. Là-dessus, mon collègue pourra peut-être mieux répondre que moi, tout à l'heure sur la technique que l'on a vu venir. Alors, à un moment donné, voyant ça, on a vendu, en bons fiduciaires, à peu près 5 p. 100, sur le 9 p. 100 que l'on détenait, aux environs de \$21. Ce fut notre première transaction. Par la suite, on a vendu à Campeau Corporation, quelques jours après la fin de l'offre, alors que cela s'est soldé par un échec pour Campeau Corporation; on lui a vendu le reste de nos actions, soit quelque 4 p. 100. Je ne me souviendrais pas du prix exact, mais c'est un peu inférieur à \$21.

Maintenant, notre rôle premier, là-desans, c'était de réaliser le meilleur gain pour la Caisse de dépôt. Dans les circonstances, on pense qu'on a réalisé là le meilleur gain, car comme j'ai dit, on a fait quelque dix millions de profits. Est-ce que l'on aurait pu en faire davantage? Probablement, si l'offre était passée à \$23.

Si vous voulez d'autres renseignements techniques, je pense que mon confrère des actions, ici, pourrait vous donner les dates ainsi que les transactions que l'on a faites à ce moment-là.

Le sénateur Asselin: Alors, est-ce que vous auriez quelque chose à ajouter?

M. Normand: C'était important, au moment du «timing», parce que la décision de vendre les premières actions, l'échange de l'offre était le 2 octobre. Au début, c'est-à-dire dans la semaine, le Royal Trust, le 24 septembre, avait refusé l'offre de M. Campeau. De plus, dans les jours qui ont suivi, vous avez pu voir sur la Bourse de Toronto qu'il y a eu des transactions qui représentaient 46 p. 100 de la capitalisation totale du Royal Trust, ce qui équivalait à trois fois le volume de toutes les transactions des dernières années, si vous prenez les transactions des trois dernières années, si vous voulez. Alors, il devenait évident que l'offre de M. Campeau ne passerait pas, tout simplement par un jugement financier que la Caisse posait. Il est devenu évident à ce moment-là que, si on ne prenait pas une action, qu'on mettait en péril la rentabilité de l'investissement de la Royal Trust, du moins à court terme. Or, ce que l'on a fait, c'est quelques jours seulement avant l'offre, c'est-à-dire le 30 septembre, et l'offre expirait le 2 octobre—là, je ne peux pas me rappeler si c'était un vendredi ou un lundi—c'est que, quelques jours seulement avant, on a attendu à la dernière minute pour vendre l'offre. On a eu une proposition d'un courtier pour un million d'actions à \$21. L'offre était à \$23, mais le marché boursier, comme tel, vous disait que l'offre ne passe pas, autrement les actions auraient été dans \$22, \$23. Alors, là, en bon fiduciaire on a décidé de vendre nos actions. Par la suite, le lendemain de l'expiration de l'offre, on a eu une proposition également pour le solde d'actions à \$19, que l'on a vendu également, et, par la suite les actions ont reculé dans les \$15, \$16, et toutes les actions que la Caisse avait vendues, nous aurions pu les racheter à peu près à 25, 30 p. 100 meilleur marché qu'on les a vendues, et la transaction, comme je le disais, monsieur le président, s'est

[Traduction]

approaching \$23, again for 51 per cent of the shares. At some point, it became obvious that the offer would not go through on the market. My colleague can perhaps better answer than I can about the technical aspects of what we saw taking place. Then, at some point, seeing that, we sold about 5 per cent of the 9 per cent we held, at about \$21. This was our first transaction. Then, a few days later, after the offer expired, we sold to Campeau Corporation, although that turned out to be a setback for Campeau Corporation; we sold it our remaining shares, or some 4 per cent. I could not say what the exact price was, but it was just under \$21.

Now, our first obligation, here, was to obtain the best possible return for the Caisse de dépôt. In the circumstances, we think we got the best return for, as I said, we made some \$10 million in profit. Might we have done better? Probably, if the offer had risen to \$23.

If you want further technical details, I think my colleague here could give you the dates and the transactions carried out at the time.

Senator Asselin: Do you have anything to add?

Mr. Normand: The timing was important, because the decision to sell the first shares, the trading of shares was October 2. At first, that is during the week, the Royal Trust, on September 24, refused Mr. Campeau's offer. Also, in the days that followed, you could see on the Toronto Stock Exchange that there were transactions representing 46 per cent of the total capitalization of the Royal Trust, which was equivalent to three times the volume of all transactions in recent years, if you take the transactions of the last three years. So it became apparent that Mr. Campeau's offer would not go through, quite simply by a financial decision of the Caisse. It became obvious that, if we did not act, we would jeopardize the profitability of the Royal Trust investment, at least in the short term. So what we did was, just a few days before the offer expired, that is on September 30, and the offer expired October 2—I cannot remember whether it was a Friday or a Monday—just a few days before, we waited until the last minute to sell the offer. We had an offer from a broker for one million shares at \$21. The quotation was at \$23, but the stock market, as such, was saying that the offer would not go through, otherwise the shares would have been at \$22, \$23. So, like good trustees, we decided to sell. Then, the day after the offer expired, we received another offer for the balance of the shares at \$19, which we also sold, and then the shares dropped to \$15, \$16, and we were able to buy back all the shares the Caisse had sold at about 25 or 30 per cent less than what we had sold them at, and the transaction, as I said, Madam Chairman, was completed, from the time of the first purchase to the last purchase, over about one year; we made about \$10 million in the transaction. We backed an investor that was about to become major. We also backed, that is we fulfilled

[Text]

soldée, à partir du moment du premier achat jusqu'au dernier, qui a duré à peu près un an; on a fait dix millions de dollars dans la transaction. Alors, on a supporté un investisseur qui, lui, était prêt à prendre une position importante. On a également supporté, c'est-à-dire que l'on a suivi notre rôle de fiduciaire en prenant des gestes financiers de ce côté-là.

Le sénateur Asselin: Mais, j'y reviens; jusque là ce serait à propos du bill S-31, étant donné que c'est une question qui a été soulevée, et nous voulions réellement savoir ce qui s'était passé.

Je vous remercie, madame la présidente.

Le sénateur Rizzuto: Une question supplémentaire, s'il vous plaît.

Le président: Soyez court.

Le sénateur Rizzuto: Très court. Si vous avez vendu les 9 p. 100 à \$23 comme l'offre que faisait M. Robert Campeau, est-ce que celle-là lui permettait de prendre la majorité, à ce moment-là, du Trust Royal?

M. Normand: Pas selon nous. Mais, pour être précis, M. Campeau a obtenu 20 p. 100, et, même si le 9 p. 100 total de la Caisse avait été vendu à M. Campeau, il aurait eu 29 p. 100. Il n'était pas possible, à ce moment-là, de vendre à 23, parce qu'il n'y avait pas d'offre de 23 sur la bourse. De plus, l'offre de \$23 était conditionnelle à obtenir 50. Alors, le prix de \$23 n'est qu'un prix hypothétique qui n'a jamais existé. Laissez-moi répéter quelque chose. Lors de la première offre, nous avons déposé notre 9 p. 100 à 21, ce qui veut dire le pourcentage déposé au total des actions.

M. Campeau: Non, mais pour tout le monde.

M. Normand: Moins de 30. Alors quand on a déposé 9 p. 100, au total ça faisait moins que 30 pour M. Campeau, parce qu'on les a déposés, une fois, au complet, à l'offre de 21.

Le sénateur Rizzuto: Merci.

Senator Godfrey: I should like to discuss this question of representation on the CPR board. In his written submission, Mr. Burbidge said that the concern was justified and supported by the fact that on April 27, 1982, Mr. Jean Campeau came to see him and asked to have Caisse representation on the Canadian Pacific board of directors equivalent to its share ownership. He then said, "You will understand why I could not agree to this" and I might say that I cannot understand why. However, I am sympathetic to the idea of shareholders being represented on boards. When I read that, though, I wondered why you would not be content with one representative. You now say one or two representatives. Is that actually what happened?

Mr. Campeau: We always talk about proportional representation. It might not be that important as between one, two, three or four representatives. It depends on the number of shares held; it depends on the entire situation. It is our policy to have proportionate representation on a board.

[Traduction]

our obligation as trustees, by taking financial action in this regard.

Senator Asselin: But, I will come back to it, so far it has to do with Bill S-31, since it is a matter that was raised, and we really wanted to know what took place.

Thank you, Madam Chairman.

Senator Rizzuto: One supplementary question, if you please.

The Chairman: Make it brief.

Senator Rizzuto: Very brief. If you had sold the 9 per cent at \$23 as Mr. Campeau offered, would that have given him a majority interest, at that time, in the Royal Trust?

Mr. Normand: Not as far as we are concerned. But, to be precise, Mr. Campeau obtained 20 per cent, and even if the total 9 per cent held by the Caisse had been sold to Mr. Campeau, he would have had 29 per cent. It was not possible, at that time, to sell at \$23, because there was no offer at \$23 on the market. Furthermore, the offer at \$23 was conditional on obtaining 50. So, the price of \$23 is only hypothetical and never existed. Allow me to repeat something. At the time of the first offer, we placed our 9 per cent at \$21, that is the percentage of the total shares that was placed.

Mr. Campeau: No, but for everyone.

Mr. Normand: Less than 30. So when we placed 9 per cent, in all that was less than 30 for Mr. Campeau, because we placed them once, all at once, at an offer of \$21.

Senator Rizzuto: Thank you.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais discuter de la composition du conseil d'administration du CP. Dans son mémoire, M. Burbidge affirmait que l'inquiétude à ce sujet était justifiée. Il a fait allusion à la visite que M. Campeau lui a rendue le 27 avril 1982 pour lui demander que la représentation de la Caisse au conseil d'administration du Canadien Pacifique soit proportionnelle aux actions qu'elle détient. M. Burbidge a ensuite ajouté que nous comprendrions pourquoi il ne pouvait acquiescer à la demande de M. Campeau. Je dois dire que je ne vois pas la raison de ce refus. Je crois que les actionnaires devraient être représentés au conseil d'administration des entreprises dont ils détiennent des actions. Je me demande toutefois pourquoi un représentant n'était pas suffisant. Vous parlez maintenant de un ou deux représentants. Qu'est-ce qui s'est vraiment passé?

M. Campeau: Il est toujours question de représentation proportionnelle. Mais l'obtient-on toujours? Il n'est pas très important d'établir s'il s'agit de 1, 2, 3 ou 4 représentants. Tout dépend du nombre d'actions qu'une entreprise détient et de la situation générale. Nous avons pour politique d'exiger une représentation proportionnelle au conseil d'administration des entreprises dont nous détenons des actions.

[Text]

Senator Godfrey: You did ask him for proportional representation, then. Did you indicate that you would accept one representative?

Mr. Campeau: I cannot remember if I did mention one or two; that I do not remember. I do remember having talked about proportional representation, however.

Senator Godfrey: When Mr. Hughes of the Canadian Chamber of Commerce was before us, I asked some questions about this subject. He was not talking about you people specifically but was referring in general to government agencies. He said that indeed they should have someone on the board of directors to advise them of every action taken and perhaps to put forth their points of view. I then asked whether he was saying that, ordinarily, the government should not have people on these boards, but that some situations were different. Mr. Hughes replied that it would be prudent for them not to have.

M. Campeau: Notre réponse à ceci, c'est que l'on n'a pas l'argent du gouvernement. On a l'argent des déposants, l'argent des citoyens. Ce n'est pas la même chose. Ce n'est pas l'argent des taxes. Alors, pour nous, il est essentiel que, sur les conseils d'administration, que nous ayons des proportions importantes, afin de mieux faire valoir, de mieux superviser nos investissements, et de mieux voir à l'orientation de la compagnie.

Senator Godfrey: At what point do you ordinarily think you should be represented on the board? Have you a certain rule whereby you determine that there should be representation?

Mr. Campeau: No, we do not. Such a decision depends on the type of company involved, amongst other things.

Senator Godfrey: Do you ordinarily get proportional representation or do you settle for one or two representatives?

Mr. Campeau: That also depends on the situation, senator. We will always try to get proportional representation.

Senator Godfrey: I just wondered how you usually ended up. Do you usually get what you ask for or do you settle for somewhat less, in terms of representation on the board?

Mr. Campeau: This depends on the situation. It may happen that we settle for less or more.

Senator Godfrey: I am just asking you about what has happened.

Mr. Campeau: You are referring to what has happened in the past?

Senator Godfrey: Yes, I am just asking you to speak generally.

Mr. Campeau: Some boards of directors may have 12 members, others, 24. If we were to have proportional represen-

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Vous lui avez donc demandé d'accorder à la Caisse une représentation proportionnelle. Lui avez-vous dit que vous seriez prêts à accepter la nomination d'un représentant?

M. Campeau: Je ne me souviens pas si j'ai dit que nous aimerions voir un ou deux représentants de la Caisse au conseil d'administration. Je me souviens toutefois d'avoir parlé d'une représentation proportionnelle.

Le sénateur Godfrey: Lorsqu'il a comparu devant nous, j'ai posé quelques questions à ce sujet à M. Hughes, de la Chambre de commerce du Canada. Il ne faisait pas allusion directement à la Caisse, mais aux organismes gouvernementaux en général. Selon lui, les organismes gouvernementaux devraient compter des membres au conseil d'administration des entreprises pour les conseiller sur leurs activités et pour défendre peut-être leurs intérêts. Je lui ai ensuite demandé s'il voulait dire, qu'en règle générale, le conseil d'administration ne devrait pas compter de représentants gouvernementaux, mais que certains cas l'exigeaient. M. Hughes a répondu que ce serait effectivement plus prudent.

Mr. Campeau: Our answer to that is that we do not have the government's money. We have the depositors' money, the people's money. It is not the same thing. It is not tax money. So for us, it is essential that we have a high proportional representation on boards of directors in order to promote, to supervise our investments more effectively, and better see to the directing of the company.

Le sénateur Godfrey: A partir de quand jugez-vous que vous devriez être représentés au sein du conseil d'administration? Vous êtes-vous fixés certaines règles à ce sujet?

M. Campeau: Non. Cette décision dépend notamment du genre de société dont il est question.

Le sénateur Godfrey: Obtenez-vous d'ordinaire une représentation proportionnelle ou devez-vous vous contenter d'un ou deux représentants?

M. Campeau: Cela dépend également de la situation, sénateur. Nous essayons toujours d'obtenir une représentation proportionnelle.

Le sénateur Godfrey: Je me demandais simplement ce qui se produisait dans la plupart des cas. Obtenez-vous d'ordinaire ce que vous demandez ou devez-vous vous contenter d'une représentation moindre au conseil d'administration?

M. Campeau: Cela dépend de la situation. Nous nous retrouvons parfois avec plus de représentants ou moins que ce que nous avions voulu.

Le sénateur Godfrey: Je vous demande seulement ce qui se produit.

M. Campeau: Vous voulez dire ce qui s'est produit dans le passé?

Le sénateur Godfrey: Oui, je vous demande simplement de nous dire ce qui se passe en général.

M. Campeau: Certaines conseils d'administration comptent douze membres et d'autres vingt-quatre. Si nous voulions une

[Text]

tation on a board comprised of 24 members, we would be dealing with a lot of directors. It is therefore much easier to have proportional representation when the board is made up of a smaller group.

Senator Godfrey: When you ask people to go on a board, are they people connected with the Caisse or do you nominate them from outside to represent you?

Mr. Campeau: We try not to send anyone from the Caisse unless it is a special situation and for a short period of time. It may happen that we have some employees of the Caisse on a board of directors for the period of a year or a year and a half. This will depend on the company, how new it is, what has to be achieved, and so on. As a rule, however, we would prefer that our representatives on a board do not come from the Caisse de dépôt.

Senator Godfrey: Would they come from the private sector or from the government?

Mr. Campeau: They would come from the private sector.

Senator Godfrey: I have questions on one other subject, namely, the Domtar situation. When Mr. Parizeau gave evidence before us, he was talking about Mr. Desmarais. I quote from his evidence, which appears at page 27:

In his statement published yesterday, Mr. Desmarais seemed to be saying that the Government should not use its funds to buy large blocks of shares in private companies. He appeared to support Bill S-31. I was a bit flabbergasted by that, because there are some inconsistencies between what is said and what is done. For example, the take-over of Domtar by the Société générale de financement and the Caisse de dépôt would have been impossible without the active help of Mr. Desmarais.

I just want to ask: Is that a correct statement? In what way did he help you?

Mr. Campeau: Ce qui me concerne, justement, c'est le problème de Domtar, au sujet duquel nous sommes en cour, à l'heure actuelle; c'est le problème qui me concerne le plus, pour répondre à votre question. Si vous voulez m'excuser, juste un instant.

Senator Godfrey: I only ask you to tell us whether or not Mr. Parizeau was correctly informed.

Mr. Campeau: I realize that, but Mr. Parizeau is Mr. Parizeau and the Caisse de dépôt is the Caisse de dépôt.

Senator Godfrey: I think the courts would also be interested, no matter what happens, as to what the facts are. That is all I am asking you.

Mr. Campeau: Pour nous, je le regrette, mais actuellement, il nous est très difficile du fait que c'est devant la cour en Ontario, de parler de quoi que ce soit au sujet de Domtar. C'est pour cela que les questions sur Domtar, j'avais conclu au

[Traduction]

représentation proportionnelle à un conseil qui en compte vingt-quatre il faudrait qu'on nomme un grand nombre de personnes. Il est beaucoup plus facile d'obtenir une représentation proportionnelle lorsque le conseil d'administration est plus restreint.

Le sénateur Godfrey: Les gens que vous choisissez pour vous représenter au conseil d'administration de différentes sociétés sont-elles associés avec la Caisse ou viennent-elles de l'extérieur?

M. Campeau: Nous tâchons de ne jamais nommer quelqu'un de la Caisse à moins qu'il s'agisse d'une situation spéciale ou que la nomination soit de courte durée. Il se peut que des employés de la Caisse fassent partie de conseils d'administration pendant un ou un an et demi. Cela dépend de la société, du nombre d'années d'existence qu'elle compte et des objectifs à atteindre. En règle générale, nous préférons cependant que nos représentants au conseil d'administration ne soient pas des employés de la Caisse de dépôt.

Le sénateur Godfrey: S'agirait-il de personnes du secteur privé ou du gouvernement?

M. Campeau: Ces personnes viendront du secteur privé.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais vous poser quelques questions sur un autre sujet, celui de la société Domtar. Lorsque M. Parizeau a comparu devant nous il a parlé de M. Desmarais. Je cite ses propos qui figurent à la page 27:

Monsieur Desmarais, dans sa déclaration qui a été publiée hier, semble dire qu'effectivement les mandataires, le gouvernement, ne devrait pas se servir des fonds dont ils disposent pour acheter des blocs importants d'actions dans des entreprises privées. Il semblait donner cet appui à la loi S-31. Ça m'a, je dois dire, un peu estomacqué, parce que manifestement, entre ce qui est dit et ce qui est fait, il y a certains écarts. C'est ainsi, par exemple, que la prise du contrôle effective sur Domtar par la Société générale de financement, d'une part, et par la Caisse de dépôt, d'autre part, aurait été impossible sans l'aide active de M. Desmarais.

Je voulais simplement vous demander s'il avait raison? De quelle façon vous a-t-il aidé?

Mr. Campeau: What concerns me, in fact, is the Domtar problem, which we are all aware of right now; this is the problem which most concerns me, to answer your question. If you will excuse me, just a moment.

Le sénateur Godfrey: Je vous ai seulement demandé de nous dire si M. Parizeau avait raison ou non.

M. Campeau: Je comprends bien, mais M. Parizeau est M. Parizeau et la Caisse de dépôt est la Caisse de dépôt.

Le sénateur Godfrey: Quoi qu'il arrive, je crois que les tribunaux aimeront également savoir quels sont les faits. C'est tout ce que je vous demande.

Mr. Campeau: In our view, I am sorry, but right now it is very difficult for us, as it is before the Ontario courts, to say anything at all about Domtar. That is why I decided at the

[Text]

début que je les laissais répondre par M. Scraire, notre avocat à la Caisse de dépôt.

M. Scraire: Je pense que, très sommairement, pour répondre à votre question, il est connu du public que certaines des entreprises dans la transaction Domtar, qui ont vendu des actions à la Caisse, étaient des entreprises reliées au groupe de M. Desmarais.

Senator Godfrey: In connection with Domtar—

Mr. Scraire: Yes.

Senator Godfrey: . . . and with the Desmarais group. That is what he means when he talks about active participation?

Mr. Scraire: I suppose.

Senator Godfrey: Thank you.

The Chairman: Senator Rousseau?

Le sénateur Rousseau: Merci, madame la présidente.

Pour faire suite à votre conférence de presse du 17 novembre en regard de la Caisse de dépôt, quelles seront les principales implications et les principaux changements d'objectifs à l'orientation que le projet de loi S-31 nécessitera s'il est adopté, vis-à-vis de la Caisse de dépôt?

M. Campeau: Évidemment, c'est quelque chose que je ne souhaite pas. Là, vous me faites réfléchir sur ce que je l'espère, n'arrivera pas.

Pour nous, il y a deux éléments principaux: c'est la limite du 10 p. 100, et le droit de vote qui nous est enlevé. Cela se reflète comment? Ça se reflète en ce sens que cela va nuire à notre rendement de sécurité, de soutien au développement économique. Quand on parle de soutien au développement économique, ce sont les chiffres que nous avons avancés. L'économie sera privée de nos investissements de un milliard à un milliard et demi sur une période de 4 ans. Quand on parle de rendement, bien, c'est un rendement dont on sera privé, de l'ordre de cent millions, sur une période de 4 ans. Quand on parle de sécurité, bien, le fait que nous ne pourrions plus investir dans des titres que nous jugerons valables, nous forcera donc à investir dans d'autres titres qui seront peut-être plus risqués.

Alors, là-dessus, vous avez les trois des effets pour nous. Cela vient contrecarrer nos objectifs qui sont le rendement de sécurité et de soutien au développement économique. Pour nous ce sont les trois éléments majeurs qui nous touchent le plus.

Le sénateur Rousseau: Donc, vous n'avez pas envisagé d'autres objectifs pour le moment, mais vous souhaitez que le projet de loi ne soit pas adopté par rapport aux implications?

M. Campeau: Évidemment, il nous faudra penser à autre chose.

Le sénateur Rousseau: J'aurais une autre question. Est-ce que vous considérez que le projet de loi S-31 devra être étudié d'une façon plurale, c'est-à-dire non politique, disons, moins politique? Par exemple, il devrait être étudié par la Commission royale qui doit se pencher sur la question?

Le sénateur Asselin: Sur l'économie.

[Traduction]

start that I would let Mr. Scraire, our lawyer at the Caisse, answer any questions about Domtar.

Mr. Scraire: I think that, very briefly, to answer your question, it is known publicly that some of the firms in the Domtar transaction that sold shares to the Caisse, were firms linked to Mr. Desmarais' group.

Le sénateur Godfrey: Reliées à Domtar . . .

M. Scraire: Oui.

Le sénateur Godfrey: . . . et au Groupe Desmarais. C'est ce qu'il entend lorsqu'il parle de participation active?

M. Scraire: Je le suppose.

Le sénateur Godfrey: Merci.

Le président: Sénateur Rousseau?

Senator Rousseau: Thank you, Madam Chairman.

Further to your press conference of November 17 about the Caisse de dépôt, what are the main implications, and changes in objectives that it will be necessary for the Caisse de dépôt to make, if Bill S-31 is enacted?

Mr. Campeau: Obviously, that is something I do not want. You are asking me to think about what I hope will not happen.

For us, there are two main elements: the 10 per cent limit, and the taking of voting rights from us. How will this be reflected? It will jeopardize our profitability, our security, our promotion of economic expansion. When we speak of promoting economic expansion, we refer to the sums we have advanced. The economy will lose our investments of one to 1.5 billion over a four-year period. When we speak of profitability, well, it is profitability we will lose, in the order of 100 million, over a four-year period. When we speak of security, well, the fact that we will no longer be able to invest in securities we deem worthwhile will force us to invest in others that may be more risky.

So there you have the three effects for us. Our objectives: profitability, security and promotion of economic expansion, will be thwarted. For us, there are the three main elements that affect us most.

Senator Rousseau: Then you have not considered other objectives for the time being, but you hope the bill is not enacted, given the implications?

Mr. Campeau: Obviously, we will have to think of something else.

Senator Rousseau: I have another question. Do you think that Bill S-31 should be reviewed by plural, that is nonpolitical, let us say less political means? For example, should it be reviewed by the Royal Commission which should look into the matter?

Senator Asselin: On the economy.

[Text]

Le sénateur Rousseau: Oui, oui, sur l'économie, je dis bien.

M. Campeau: Pour moi, je vous avoue que je n'y ai pas pensé. Nous avons tâché de nous restreindre aux implications, et aux contraintes que cela pouvait donner à la Caisse de dépôt, et avec l'économie en entier, parce qu'on a un rôle de soutien du développement de l'économie. Mais, pour le reste, quant aux moyens, je n'y ai pas pensé du tout.

Le sénateur Rousseau: Vous me permettez une autre question?

Peut-être qu'elle n'est pas reliée directement à S-31, mais je crois comprendre que la Caisse de dépôt est très avantagée sur le plan fiscal. Si elle ne paie pas de taxes, par le fait même, sa rentabilité est supérieure à d'autres gestions, si vous voulez. De plus, si elle en payait, bien, sa rentabilité serait de combien? Est-ce qu'elle diminuerait beaucoup sa rentabilité?

M. Campeau: Les déposants à la Caisse de dépôt sont des fonds de pension et des compagnies d'assurances, la législation de l'automobile. Alors, tous les fonds de pension du Canada ont les mêmes avantages que les fonds de pension administrés par la Caisse de dépôt. Or, la Caisse de dépôt n'a pas d'avantages supérieurs aux autres. Elle a les mêmes avantages que tout fonds de pension administré. Alors, là-dessus, nous n'avons pas d'avantages.

Le sénateur Rousseau: Cela n'est pas soumis à une fiscalité, par exemple, au régime fiscal?

M. Campeau: Les autres fonds de pension ne le sont pas, non plus; que ce soit un fonds de pension administré par un trust, que ce soit le Trust Gen, ou le Trust Royal, les fonds de pension administrés sont privilégiés quant à la fiscalité.

M. Normand: Peut-être, pour une réponse supplémentaire, vous me permettez de dire qu'il ne faut pas oublier que la Caisse de dépôt est gestionnaire, et, s'il y avait des taxations à imposer sur les fonds de pension, soit sur le fonds de pension du Canada, etc. ce serait le Régime des rentes du Québec, l'Assurance automobile du Québec, qui devront être taxés, et non les gestionnaires. Alors, le gestionnaire, lui, n'a pas à être impliqué dans les questions de taxation.

Le sénateur Tremblay: C'est la même chose pour tous les fonds?

M. Normand: C'est la même chose pour tous les fonds de pension. Autrement dit, le Royal Trust gère 33 milliards de dollars. On ne lui demande pas, dans l'argent qui lui reste, s'il y a des impôts ou pas. Ce sont chacun des clients qui, eux, ont des problèmes d'impôts à régler.

Le sénateur Rousseau: Merci.

Le président: Sénateur Rizzuto.

Le sénateur Rizzuto: Merci, madame le président. Monsieur Campeau, j'en ai parlé à plusieurs reprises avec M. Parizeau, et on a parlé de la loi de 1965 à l'effet que la Caisse de dépôt devrait se limiter à 30 p. 100 des investissements dans les compagnies. On remarque dans votre rapport de 1981, à la page 19, que la Caisse de dépôt contrôle à peu près 51 p. 100 de Gaz Métropolitain. Pouvez-vous me dire pourquoi, et com-

[Traduction]

Senator Rousseau: Yes, yes, on the economy, I mean.

Mr. Campeau: I admit I have not thought about it. We tried to limit ourselves to the implications, and the limitations it could place on the Caisse de dépôt, and on the economy as a whole, because we have an obligation to promote the expansion of the economy. But, as for the rest, as for the means, I have given it no thought at all.

Senator Rousseau: May I ask another question?

Perhaps it has not to do directly with S-31, but as I understand it the Caisse de dépôt is in a very favourable position from the standpoint of taxation. If it does not pay taxes, then it follows that it is more profitable than other managements, if you like. Furthermore, if it did pay taxes, well, how profitable would it be? Would it become considerably less profitable?

Mr. Campeau: The depositors of the Caisse de dépôt are pension funds and insurance companies, the automobile legislation. All pension funds in Canada have the same advantages as the pension funds managed by the Caisse de dépôt. Now, the Caisse de dépôt has no greater advantages than the others. It has the same advantages as any managed pension fund. So, in that regard, we have no advantages.

Senator Rousseau: It is not subject to taxation, to the tax system?

Mr. Campeau: Nor are the other pension funds; whether they be pension funds administered by a trust, the Gen Trust, the Royal Trust, pension funds are in a favourable position with respect to taxation.

Mr. Normand: Perhaps, to add to that answer, I might say that it should not be forgotten that the Caisse de dépôt is an administrator, and if taxes were to be imposed on pension funds, say, on the Canada pension plan, and so on, it is the Quebec pension plan, automobile insurance plan that would be taxed, not the administrators. So, the administrator itself need not become involved in matters of taxation.

Senator Tremblay: The same applies for all funds?

Mr. Normand: The same applies for all funds. In other words, the Royal Trust manages \$33 billion. It is not asked whether or not the money it has left is taxed. It is the individual clients who have tax matters to settle.

Senator Rousseau: Thank you.

The Chairman: Senator Rizzuto.

Senator Rizzuto: Thank you, Madam Chairman. Mr. Campeau, I have spoken about this on several occasions with Mr. Parizeau, and we spoke about the 1965 Act to the effect that the Caisse de dépôt should limit itself to 30 per cent investment in companies. It is noted on page 19 of your 1981 report that the Caisse de dépôt controls approximately 51 per cent of Gaz Métropolitain. Could you tell me why, and how it is that

[Text]

ment il se fait que vous avez dépassé, si vous voulez, les normes qui vous permettraient d'investir à 30 p. 100?

M. Campeau: D'abord, permettez-moi de vous dire que nous n'avons pas dépassé les normes permettant le 30 p. 100. Voici. La Caisse de dépôt avait dans son portefeuille des actions de Gaz Métropolitain. Or, nous savons fort bien que la compagnie avait de la misère au Québec. A un moment donné, M. Black contrôlait le Gaz Métropolitain, par Northern and Central Gas et nous avons acheté une debenture de Northern and Central Gas, à taux réduit. Cette debenture-là est convertible en actions ordinaires de Gaz Métro. De plus, en faisant la transaction, Northern and Central a aussi abandonné le droit de vote sur ses actions.

Alors ce que nous avions, c'est une debenture de Northern and Central Gas convertible ou échangeable en actions de Gaz Métro. Mais nous ne possédons pas d'actions de Gaz Métro.

Le sénateur Leblanc: Des actions votantes?

M. Campeau: Oui, nous ne possédons pas les actions mais nous avons une debenture, 12 ou 13 p. 100, je ne saurais pas dire, et qui vient à échéance dans sept ans. Depuis ce temps, il y a eu d'autres émissions nouvelles de Gaz Métropolitain. Dans six ou sept ans, lorsque probablement nous échangerons les actions de Gaz Métro, au lieu de prendre échéance de la debenture, nous serons bien en bas du 30 p. 100 du capital-actions de cette société.

Le sénateur Rizzuto: Dans le moment vous avez 51 p. 100?

M. Campeau: Nous n'avons pas les actions, mais les debentures qui pourraient être échangées en actions avec le Gaz Métro. Mais le droit de vote est venu avec les debentures.

Le sénateur Rizzuto: Vous l'avez, le droit de vote?

M. Campeau: Le droit de vote, oui.

Le sénateur Rizzuto: Vous avez le droit de vote à 51 p. 100?

M. Campeau: Oui, mais on est maintenant descendu à 38 p. 100 à ce qu'on me dit aujourd'hui, à cause de l'émission de d'autres actions et à cause d'une division du capital-actions.

Senator Godfrey: Could you give us a list of the public companies in which you are represented on the board, who your representatives are, whether they are from the Caisse or the private sector; if they are from the private sector, what their position is in the private sector, and how many directors there are in total in each company? I should like to get some kind of picture.

Mr. Campeau: We do not have the list here at this time.

Senator Godfrey: I meant if you could send it in to us.

The Chairman: Honourable senators, I still have some names on my list. I have senators Tremblay, Leblanc, Lapointe and Robichaud.

M. Campeau: Est-ce que je pourrais répondre à la question de M. Godfrey?

Le président: Certainement.

M. Campeau: Nous sommes représentés dans une quinzaine de compagnies. Si on veut les nommer...

[Traduction]

you have exceeded, if you will, the limits that would allow you to invest up to 30 per cent?

Mr. Campeau: First, permit me to say that we did not exceed the limits allowing 30 per cent. Look, the Caisse de dépôt had Gaz Métropolitain shares in its portfolio. Now, we knew full well that the company was having difficulties in Quebec. At one time, Mr. Black controlled Gaz Métropolitain through Northern and Central Gas, and we bought a debenture from Northern and Central Gas at a reduced rate. This debenture is convertible into common stock in Gaz Métro. Also, in making the transaction, Northern Central also relinquished the voting rights attached to these shares.

So what we had was a debenture from Northern and Central Gas convertible into or exchangeable for Gaz Métro shares. But we do not own any Gaz Métro shares.

Senator Leblanc: Voting shares?

Mr. Campeau: Yes, we do not own any shares but we have a debenture, at 12 or 13 per cent, I am not sure, and it matures in seven years. Since then, there have been other new issues of Gaz Métropolitain shares. In six or seven years, when we probably make the exchange for Gaz Métro shares instead of redeeming the debenture, we will hold well below 30 per cent of the share capital of this company.

Senator Rizzuto: Right now you have 51 per cent?

Mr. Campeau: We have no shares, but debentures which may be exchanged for shares in Gaz Métro. But voting rights came with the debentures.

Senator Rizzuto: You have voting rights?

Mr. Campeau: Voting rights, yes.

Senator Rizzuto: You have 51 per cent of the voting rights?

Mr. Campeau: Yes, but we are now down to 38 per cent, according to what I was told today, because other shares have been issued and because of a division of the share capital.

Le sénateur Godfrey: Pourriez-vous nous donner la liste des conseils d'administration d'entreprises publiques où vous êtes représentés ainsi que le nom de vos représentants et nous dire s'ils sont de la Caisse ou du secteur privé; dans ce dernier cas, quels postes ils occupent et combien il y a d'administrateurs en tout dans chaque entreprise? Je voudrais me faire une idée assez précise de la situation.

M. Campeau: Nous n'avons pas cette liste ici.

Le sénateur Godfrey: Je vous demandais de nous la faire parvenir.

Le président: Honorables sénateurs, j'ai encore sur ma liste les noms des sénateurs Tremblay, Leblanc, Lapointe et Robichaud.

Mr. Campeau: May I answer Mr. Godfrey's question?

The Chairman: Certainly.

Mr. Campeau: We have representation in about fifteen companies. If you would like me to name them...

[Text]

Senator Godfrey: I don't know whether you want to do it now. If you can do it now, that is fine.

Mr. Campeau: Noranda—

Senator Godfrey: I understand it is in the report.

Mr. Campeau: It is in the report.

Senator Godfrey: It is also available in your report, is it?

Mr. Campeau: Yes.

The Chairman: Are the names of the directors in the report?

Senator Godfrey: I just want to see the type of people you have who are not from the Caisse. Would that be indicated with the names of those directors?

Mr. Campeau: I do not think they are published. They are normal business people.

Senator Godfrey: Prominent business people?

Mr. Campeau: Prominent business people, I would say, yes.

Senator Godfrey: That is fine.

Mr. Campeau: Domtar, Noranda, Brascad.

Le sénateur Tremblay: J'ai deux questions. La première m'est venue en lisant la liste des membres de votre conseil d'administration dans le rapport pour l'année 1981. On y voit deux catégories de membres. Il y a des membres réguliers et des membres adjoints. Est-ce que la catégorie de membres adjoints se définit par le fait que ceux-ci n'ont pas le droit de vote?

M. Campeau: C'est aussi cela.

Le sénateur Tremblay: Je note que le sous-ministre des Finances, est un membre adjoint, donc il n'a pas le droit de vote?

M. Campeau: C'est exact.

Le sénateur Tremblay: Est-ce que ce partage, en deux catégories, des membres du conseil d'administration a été mis au point pour assurer une plus grande liberté d'opération de la Caisse par rapport à des représentants venant du gouvernement, même si ce sont des fonctionnaires, lorsque c'est au palier des sous-ministres comme aux finances, par exemple? Cela aurait pu poser un problème de liberté d'opérations de la Caisse; est-ce que cela serait l'explication du fait que le sous-ministre des Finances n'est qu'un membre adjoint de votre comité du conseil d'administration?

M. Campeau: Si on se rapporte à 1965 lorsque la Caisse de dépôt a été créée, on a voulu placer les trois gros emprunteurs de la province sur le conseil d'administration de la Caisse de dépôt. Il y avait là un officier supérieur de l'Hydro-Québec en charge du financement; il y avait le sous-ministre des Finances, le sous-ministre des Affaires municipales, qui représentait la totalité des municipalités et commissions scolaires qui empruntent. On a voulu nommer au conseil d'administration trois grands experts en matière d'emprunt et de financement. Ceci dans le but d'empêcher un conflit, car il est évident que ces trois personnes voulaient avoir les emprunts au taux le plus bas possible. Donc, on leur a enlevé le droit de vote.

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Je ne sais si vous voulez le faire maintenant; si vous le pouvez, alors c'est très bien.

M. Campeau: Noranda . . .

Le sénateur Godfrey: On me dit que c'est dans le rapport.

M. Campeau: C'est exact.

Le sénateur Godfrey: Cela figure également dans votre rapport, n'est-ce pas?

M. Campeau: Oui.

Le président: Les noms des administrateurs sont-ils dans le rapport ou non?

Le sénateur Godfrey: Je voudrais simplement établir quels sont vos administrateurs qui ne viennent pas de la Caisse. Est-ce que ce renseignement est donné avec leur nom?

M. Campeau: Je ne crois pas que cela soit précisé. Il s'agit de gens d'affaires ordinaires.

Le sénateur Godfrey: De gens d'affaires éminent?

M. Campeau: Oui, de gens d'affaires plutôt éminents.

Le sénateur Godfrey: C'est très bien.

M. Campeau: Domtar, Noranda, Brascad.

Senator Tremblay: I have two questions. The first came to mind as I was reading the list of the members of your board of directors in the 1981 annual report. There appear to be two categories of members: regular members and associate members. Is the category of associate member distinguished by the fact that they do not have voting rights?

Mr. Campeau: That is so.

Senator Tremblay: I notice that the deputy minister of finance is an associate member. He therefore has no voting rights?

Mr. Campeau: That is correct.

Senator Tremblay: Has the board of directors been divided into two categories to give the Caisse de dépôt greater freedom to operate with respect to the government representatives, even though these are government officials at the level of deputy minister, for example, of finance? Let us say that that might have made it difficult for the Caisse de dépôt to operate freely. Would that explain the fact that the deputy minister of finance is merely an associate member of your board of directors?

Mr. Campeau: If we go back to 1965 when the Caisse de dépôt was established, we wanted to put the three largest borrowers in the province on the board of directors of the Caisse. There was a senior official of Hydro-Québec responsible for financing; there was the deputy minister of finance, and the deputy minister of municipal affairs, who represented all the municipalities and school boards that were borrowing funds. We wanted to appoint to the board of directors three leading experts in loans and financing. This was in order to avoid a conflict, as obviously these three individuals wanted to obtain loans at the lowest possible rate. So they were not given voting rights.

[Text]

Le sénateur Tremblay: Pour éviter le conflit d'intérêt?

M. Campeau: Oui, comme pour les prêts, il y avait un conflit d'intérêt.

Le sénateur Tremblay: Le principe était d'assurer une présence experte et d'éviter le conflit d'intérêt possible, comme clients?

M. Campeau: C'est bien cela.

Le sénateur Tremblay: J'ai une question d'ordre plus général. Il semble, de plus en plus, qu'il se dégage de ce que nous entendons, que la progression des fonds d'investissement, du type de la Caisse de dépôt ou de Caisse de retraite, que cette progression globale pose un problème vraiment sérieux quant à l'impact de ce nouveau titre de mobilisation d'épargne sur le développement économique général. Est-ce que vous croyez que le problème est suffisamment sérieux, dans une perspective générale—je ne parle pas seulement de la Caisse de dépôt évidemment, qui est un cas important dans l'ensemble. Est-ce que vous croyez que ce problème d'ordre général suffirait à une étude en soi et qu'une telle étude serait un pré-requis à un type de législation tel le projet de loi S-31?

M. Campeau: J'ai de la difficulté à me prononcer sur une telle question. Il est évident que nous, nous prétendons que la Caisse de dépôt n'est pas aussi importante que cela. Si nous regardons les fonds de pension aux États-Unis, les libertés qu'ils ont, le genre de placement qu'ils font, la Caisse de dépôt ne serait peut-être pas remarquée aux États-Unis.

Le sénateur Asselin: Vous parlez d'opérations de la Caisse de dépôt elle-même.

M. Campeau: Nous parlons du montant.

Le sénateur Leblanc: Si nous nous comparons aux États-Unis?

M. Campeau: Lorsque nous nous comparons aux États-Unis, nous ne sommes pas si importants. Si nous nous comparons au Canada, à cause du Régime des rentes et de la décision de 1965 d'avoir un Régime des rentes séparé du Canada, cela nous donne des sommes importantes. Sur les 15 ou 16 milliards que nous avons à la fin de l'année, il y en a la moitié qui provient du Régime des rentes, le solde provenant d'autres déposants. Par exemple, lorsqu'on regarde, le «Alberta Heritage Fund»—ce n'est pas le même genre d'institution que nous—il est évident qu'il va dépasser la Caisse de dépôt, au rythme qu'il va aujourd'hui. Quand à nous, cela ne représente pas de problème majeur.

Le président: Vous avez des questions à poser, sénateur Leblanc?

Le sénateur Leblanc: M. Campeau, malheureusement, je n'ai pas lu votre rapport; j'ai été absent quelques minutes, peut-être que ma question a déjà été posée. Est-ce que la Caisse de dépôt a placé ou acheté des actions dans les banques canadiennes ou étrangères qui opèrent au Canada?

M. Campeau: Dans les banques canadiennes sûrement; dans les banques étrangères, non.

Le sénateur Frith: Votre réponse est bien que c'est non, pour les banques étrangères?

[Traduction]

Senator Tremblay: To avoid a conflict of interest?

Mr. Campeau: Yes, for example for loans, there was a conflict of interest.

Senator Tremblay: The principle was to ensure they were there as experts, and to avoid a possible conflict of interest, as clients.

Mr. Campeau: Quite right.

Senator Tremblay: I have a more general question. It seems increasingly to be emerging from what we are hearing that the evolution of the investment funds, such as the Caisse de dépôt or the Caisse de retraite, that this overall evolution poses a very serious problem with respect to the impact of this new way of mobilizing savings on economic expansion in general. Do you think that the problem is serious enough, in general—I am not speaking only of the Caisse de dépôt, which is obviously, on the whole, an important case—do you think that this general problem in itself calls for a study and that such a study should be a prerequisite for legislation such as Bill S-31?

Mr. Campeau: I find it very difficult to formulate an opinion on such a question. It is apparent that we are arguing that the Caisse de dépôt is not as big as that. If we look at pension funds in the United States, and the freedoms they have, the kind of investments they make, the Caisse de dépôt would perhaps not stand out in the United States.

Senator Asselin: You are talking about the dealings of the Caisse de dépôt itself?

Mr. Campeau: We are talking about the amounts.

Senator Leblanc: By comparison in the United States?

Mr. Campeau: By comparison in the United States, we are not so big. By comparison in Canada, because of the pension plan and the 1965 decision to have a pension plan separate from the Canada plan, this gives us large sums. Of the 15 or 16 billion we have at the end of the year, one-half is from the pension fund. The balance comes from other depositors. For example, the Alberta Heritage Fund is not the same kind of institution as we are. Obviously, it will surpass the Caisse de dépôt at the rate it's going. In our view, this is not a major problem.

The Chairman: Do you have any question, Senator Leblanc?

Senator Leblanc: Mr. Campeau, unfortunately I have not read your report, and I was absent a few minutes. Perhaps my question has already been asked. Did the Caisse de dépôt invest in, or purchase shares in Canadian banks or foreign banks operating in Canada?

Mr. Campeau: In Canadian banks, certainly; in foreign banks, no.

Senator Frith: Your answer is, then, "No" for foreign banks?

[Text]

M. Campeau: C'est bien cela.

Le sénateur Frith: C'est oui, pour les banques canadiennes?

M. Campeau: Oui.

Le sénateur Leblanc: Est-ce que votre participation dans les banques canadiennes dépasse 10 p. 100?

M. Campeau: Au point de vue technique, je vais demander à M. Normand de répondre à votre question.

M. Normand: La participation dans toutes les banques canadiennes dépasse 10 p. 100 du portefeuille du capital-actions de la Caisse de dépôt. Il n'y a aucune banque dans laquelle la Caisse de dépôt a un investissement de plus de 10 p. 100 du capital-actions.

Le sénateur Leblanc: Je parle en relation de votre règle du 30 p. 100. Est-ce que la règle du 30 p. 100 s'applique aux banques?

M. Normand: Elle s'applique dans toutes les institutions, les corporations, incluant les banques; il n'y aucun investissement de la Caisse qui se rapproche le moins de 30 p. 100 d'investissement dans une banque. Le portefeuille global à l'intérieur de la Caisse est de 30 p. 100, au maximum.

M. Campeau: Dans les banques, vous avez un choix fantastique.

Le sénateur Leblanc: Le portefeuille des banques est tellement vaste, vous pouvez placer des montants importants parmi les banques?

M. Normand: Si vous référez à des possibilités de placement dans les banques, je suis certain que nous n'avons pas, au niveau des banques, les limitations que peuvent offrir, par exemple, le domaine des transports. Nous avons tout de même la facilité d'acquiescer sept ou huit banques canadiennes. Le pourcentage du TSE dans les banques représente, à l'heure actuelle, 13 p. 100 de l'ensemble. Le transport ne représente que 4 p. 100 de l'ensemble. Dans les banques, au niveau de ce qu'on appelle les disponibilités, c'est beaucoup plus grave car il n'y a aucun contrôle effectif dans ces banques-là. Au niveau de l'ensemble, au niveau de la Caisse, il y a quand même des possibilités, quoi qu'on n'est pas d'accord avec toutes les indications. Il y a quand même une bonne possibilité d'investir dans les banques, à cause du grand éventail des banques.

Le sénateur Leblanc: Est-ce que la Caisse a des administrateurs qui travaillent dans certaines banques?

M. Normand: Aucun.

Le sénateur Leblanc: Est-ce qu'il y a une raison précise? Est-ce que vous avez demandé d'avoir des représentants pour évaluer le nombre d'actions?

M. Campeau: Les banques sont étroitement supervisées. Par exemple, les banques ne peuvent intégrer d'autres entreprises. Donc, elles doivent opérer exclusivement dans le secteur bancaire. La capitalisation est fortement réglementée. Votre portion dette-équité est très fortement surveillée. Le reste du capital est aussi réglementé à cause des limites légales de prêts. Vous avez un organisme de la Banque du Canada qui a ses inspecteurs. D'ailleurs, je pense que le système canadien des banques est un système dont on doit être fier au Canada.

[Traduction]

Mr. Campeau: That is correct.

Senator Frith: And "Yes" for Canadian banks?

Mr. Campeau: Yes.

Senator Leblanc: Does your interest in Canadian banks exceed 10 per cent?

Mr. Campeau: I will ask Mr. Normand to answer your question from the technical standpoint.

Mr. Normand: Interest in all Canadian banks is greater than 10 per cent of the equity portfolio of the Caisse de dépôt. There is no one bank in which the Caisse de dépôt owns more than 10 per cent of the share capital of the bank.

Senator Leblanc: I am speaking in relation to your rule of 30 per cent. Does the rule of 30 per cent apply to banks?

Mr. Normand: It applies to all institutions, corporations, including banks; and the Caisse has no interest anywhere near 30 per cent investment in a bank. The overall portfolio within the Caisse is 30 per cent maximum.

Mr. Campeau: In banks, you have a fantastic selection.

Senator Leblanc: The bank portfolio is so huge, you can invest vast sums in a number of banks?

Mr. Normand: If you are referring to the opportunities for investing in banks, I am sure that we do not have, where banks are concerned, the restrictions there may be, say, in the field of transportation. We have, just the same, the ability to acquire seven or eight Canadian banks. The TSE percentage in banks currently represents 13 per cent of the total. Transportation represents just 4 per cent of the total. In the banks, with respect to what are called liquidities, it is far more serious as there is no effective control in these banks. On the whole, for the Caisse, there are still opportunities, even though we do not necessarily agree with all the indicators. There is still a good opportunity for investing in banks because of the broad selection.

Senator Leblanc: Does the Caisse have directors who work in certain banks?

Mr. Normand: No.

Senator Leblanc: Is there any particular reason? Have you asked to have representation equivalent to the number of shares?

Mr. Campeau: The banks are closely supervised. For example, the banks cannot bring in other companies. Therefore, they have to operate solely within the banking sector. Capitalization is strictly regulated. Your proportion of debt, of equity, is very closely watched. The remainder of the capital is also regulated because of statutory loan ceilings. The Bank of Canada is an agency that has its inspectors. By the way, I think the Canadian banking system is one we should be proud of in Canada.

[Text]

Le sénateur Leblanc: Je suis bien content de vous l'entendre dire.

Le sénateur Flynn: Il n'y a rien de surprenant là-dedans.

M. Campeau: C'est un secteur, comme je le disais tantôt, fortement contrôlé par le surintendant des banques, quant à la réglementation. La supervision est là à tous les jours, elle est là à toutes les semaines. Alors, on ne fait pas ce que l'on veut dans les banques. Le président de la banque ne fait pas ce qu'il veut.

Le sénateur Leblanc: Je lis un article qui a paru dans *Le Devoir*, dont vous êtes sûrement au courant, en date du 30 novembre 1982; c'est une analyse de Michel Vastel.

Le sénateur Flynn: Il n'avait rien compris.

Le sénateur Leblanc: Comment, je n'ai rien compris?

Le sénateur Flynn: Pas vous, Michel Vastel n'a rien compris.

Le sénateur Leblanc: Bien, à la Caisse, justement, l'on fait voir que Michel Vastel n'a rien compris. Je suis convaincu que vous êtes au courant, vous avez dû lire l'article que je cite:

Même en mettant les choses au pire, la loi S-31 laisse à la Caisse de dépôt et de placement du Québec un bassin d'investissements de plus de \$100 milliards, c'est-à-dire 33 fois plus que le portefeuille de \$3.2 milliards dont dispose actuellement son président, M. Jean Campeau.

Vous n'en disposez pas tout seul, j'en suis convaincu.

M. Campeau: Il y a une chose que je peux dire aujourd'hui, c'est que le chiffre est exact; 33 fois trois milliards de dollars, ça fait 100 milliards de dollars.

Le sénateur Leblanc: C'est ça, ça fait 100 milliards; 33 fois 3.2 milliards, ça fait à peu près ça. C'est ce qu'il dit aussi. Alors, est-ce que vous êtes d'accord que vous avez un bassin d'investissements de plus de 100 milliards, même si vous êtes limité à 10 p. 100 par le projet de loi S-31?

M. Normand: Peut-être que pour répondre à cette question là, il faut situer le marché dans son ensemble et dire premièrement que 117 milliards, c'est ce que tous les revenus sérieux, c'est-à-dire ce que le niveau financier indique comme étant la capitalisation du marché canadien. Maintenant, lorsque vous allez dans un centre d'achat, est-ce qu'il est dans le centre-ville, et est-ce qu'il est à vendre? Or, dans le marché canadien, vous devez enlever ce qui n'est pas à vendre. Autrement dit, les 69 p. 100 d'actions détenues par Exxon, Imperial Oil, au Canada, ce n'est pas à vendre. Les 70 p. 100 d'actions de CP Enterprises détenues par Canadien Pacifique, ce n'est pas à vendre. Alors, à ce moment là, il faut retrancher, comme le fait d'ailleurs le TSC, de la capitalisation totale, ce qui n'est pas à vendre, donc les blocs de contrôle. A ce moment-là, que nous reste-il comme disponibilité? Il reste 57.6 milliards à la fin d'octobre.

Le sénateur Leblanc: Au lieu de 100 milliards.

M. Normand: Au lieu de 100 milliards. D'un autre côté, vous ne pouvez pas non plus acheter plus que ce qui est

[Traduction]

Senator Leblanc: I am quite happy to hear you say that.

Senator Flynn: I am not surprised by it.

Mr. Campeau: It is a sector, as I was just saying, strictly controlled by the superintendent of banks as far as regulation is concerned. There is supervision every day, every week. So you can not do whatever you want in the banks. The president of the bank does not do as he pleases.

Senator Leblanc: Which is to say, and here I read from an article, of which you are doubtless aware, which appeared in *Le Devoir* on November 30, 1982, an analysis by Michel Vastel.

Senator Flynn: He did not understand a thing.

Senator Leblanc: What do you mean, did not understand a thing?

Senator Flynn: Not you, Michel Vastel.

Senator Leblanc: Well, then, we will just show the Caisse that Michel Vastel did not understand anything. I am sure you are aware of it. You must have read the article, and I quote:

At worst, Bill S-31 leaves the Caisse de dépôt et de placement du Québec an investment reserve of over \$100 billion, that is three times the size of the \$3.2 billion portfolio its chairman, Mr. Jean Campeau, now has.

You alone do not have this, I am sure.

Mr. Campeau: There is one thing I can say today. The figure is correct. Thirty-three times three billion dollars is 100 billion dollars.

Senator Leblanc: That is right, that is 100 billion—33 times 3.2 billion is about that. That is what he said. Now, do you agree you would have an investment reserve of over 100 billion even if you were limited to 10 per cent by Bill S-31?

Mr. Normand: Perhaps to answer this question we should place the market in its full perspective and say first that 117 billion, that is all serious revenue, is the financial indication of the capitalization of the Canadian market. Now, when you go to a shopping centre, is it downtown, and is it for sale? So, in the Canadian market you must deduct what is not for sale. In other words, the 69 per cent of the shares held by Exxon, Imperial Oil, in Canada are not for sale. Seventy per cent of the shares of CP Enterprise held by Canadian Pacific are not for sale. In that case, it is necessary to deduct, as the TSE does, by the way, from the total capitalization, what is not for sale, that is the controlling blocks. What, then, remains as liquidity? As of the end of October, 57.6 billion.

Senator Leblanc: Not 100 billion.

Mr. Normand: Not 100 billion. On the other hand, you can only buy what is trading. At present, in Canada, if you take

[Text]

transigé. A l'heure actuelle, si on prend la moyenne des cinq dernières années vous avez un volume canadien moyen d'environ 18 milliards de dollars de transactions. C'est certain que la Caisse n'étant pas le seul investisseur canadien, on peut difficilement aller s'accaparer plus que 10 p. 100 de ce volume-là. Alors, même si la Caisse de dépôt voulait, demain matin prendre le contrôle du Canada entier, le maximum que l'on pourrait aller chercher, c'est probablement quelque chose comme un milliard, un milliard et demi.

Dans ce contexte-là, il faut être conscient que ce qui existe, ce qui est disponible et ce qui est vendable ou ce qui est à vendre, ce sont des choses totalement différentes. D'un autre côté, avec 57 milliards, on ne peut pas acheter, comme bon fiduciaires, tout ce qui se transige à la Bourse de Montréal ou de Toronto. Il y a des titres qui ne se qualifient pas au niveau des règlements en placement. Il y a également des titres dans lesquels l'on ne veut pas investir, parce que l'on ne veut pas prendre le risque. Alors, si vous enlevez tous ces éléments, il en reste moins que 57 milliards.

Le sénateur Leblanc: Cela fait quand même un bon bassin possible.

M. Normand: Ça fait un bon bassin possible.

Le sénateur Leblanc: Il reste à peu près trois milliards, alors...

M. Normand: Ce qui affecte le plus la Caisse de dépôt là-dedans, c'est que dans ce qui est disponible les Alcan, les SEFI, les titres les plus liquides, ce sont eux qui sont le plus touchés par la loi visée, par le projet de loi S-31. C'est peut-être ça qui fait le plus mal.

Lorsque l'on dit que la loi, dans le TSC 300, vise à l'heure actuelle directement 12.7 p. 100 des actions cotées à la Bourse à Toronto, pour la Caisse de dépôt, le portefeuille actuel de la Caisse qui est visé directement par le S-31, c'est plus de 20 p. 100 dans son portefeuille. Pourquoi? Parce que l'on a investi plus d'argent dans les compagnies de qualité qu'on en a investi dans d'autres entreprises. C'est ce qui fait que pour nous, l'effet est plus important.

Le sénateur Leblanc: Je vais vous citer ce que M. Vastel a dit, dans un autre paragraphe du même article, pour vous donner une chance de répondre parce que, apparemment, vous n'y avez pas encore répondu officiellement.

Le président de la Caisse...
C'est vous, ça, M. Campeau.

...prétend qu'il voulait investir \$1 milliard d'ici un an dans le secteur des transports, donc de 25 à 30 p. 100 de son portefeuille dans un secteur qui représente moins de 5 p. 100 du marché boursier canadien: il aurait donc été dangereusement surexposé; M. Parizeau plaidait justement au Sénat, la semaine dernière, le droit pour la Caisse de «diversifier» ses placements en bourse;

M. Campeau: Parfait. D'abord, lorsqu'il mentionne un milliard, il aurait dû dire «sur quatre ans».

Le sénateur Leblanc: Il n'en parle pas, là.

M. Campeau: Lui, il marque sur un an. Alors, c'est une petite correction sur ce côté-là.

[Traduction]

the average for the past five years you have an average Canadian volume of about \$18 billion in transactions. It is clear that the Caisse was not the only investor in Canada. It is difficult to get hold of more than 10 per cent of that volume. So even if the Caisse de dépôt wanted tomorrow morning to gain control of all of Canada, the maximum it could go after would probably be something like one billion, 1.5 billion.

In that context, you have to keep in mind that what is available, or what is there, and what is sellable, or for sale, are completely different things. On the one hand, with 57 billion, as good trustees, we can not buy everything trading on the Montreal or Toronto Stock Exchanges. There are securities that do not qualify as far as the investment regulations are concerned. There are also securities in which we would not want to invest because we would not want to take the risk. So, if you consider all of these factors, you are left with less than 57 billion.

Senator Leblanc: Well, that is still a sizeable potential reserve.

Mr. Normand: It is a sizeable potential reserve.

Senator Leblanc: About three billion remains, then...

Mr. Normand: What most affects the Caisse de dépôt in that regard, is that it is what is most available, the Alcan, SEFI, the most liquid shares, that are most affected by the legislation in question, by Bill S-31. It is perhaps that that hurts us most.

In the TSE 300, the legislation currently directly affects 12.7 per cent of the shares quoted on the Toronto Stock Exchange, but for the Caisse de dépôt, the actual portfolio of the Caisse directly affected by Bill S-31 is over 20 per cent of its portfolio. Why? Because more money has been invested in first-rate companies than in other firms. That is why we are more greatly affected.

Senator Leblanc: I'm going to quote you what Mr. Vastel said, in another paragraph of the same article, to give you a chance to answer because apparently you have not yet officially answered.

The chairman of the Caisse...
That is you, Mr. Campeau,

claims he would like to invest one billion dollars over the next year in the transportation sector, that is 25 to 30 per cent of his portfolio in a sector that represents less than 5 per cent of the Canadian stock market. It seems, as Mr. Parizeau testified before the Senate last week, he has dangerously underutilized the right of the Caisse to "diversify" its market investments.

Mr. Campeau: Fine. First, when he speaks of the one billion dollars, he should have said "over four years".

Senator Leblanc: He does not mention that.

Mr. Campeau: He says over one year. So there is a slight correction in that regard.

[Text]

Le sénateur Leblanc: Oui, il dit: «un milliard d'ici un an».

M. Campeau: Ce que l'on a dit et ce que j'ai toujours dit, c'est de un milliard à un milliard et demi sur quatre ans et puis des pertes de profit ou des marques à gagner de 100 millions. Quant à l'explication de un milliard, là, vu qu'on a l'appui technique, je vais laisser mon collègue y répondre.

M. Normand: C'est que dans l'article, puisque vous nous y réferez, l'on prend pour acquis que le portefeuille actions de la Caisse de dépôt, c'est un bloc de ciment. L'on se rend compte qu'avec le temps, le portefeuille actions de la Caisse a évolué à une croissance importante. Une autre chose également dont on se rend compte à l'intérieur de la Caisse, c'est que nos déposants, nos clients, de plus en plus nous demandent d'investir une partie importante de leur avoir en actions ordinaires.

Alors, à l'heure actuelle nos projections conservatrices indiquent une croissance forte de notre portefeuille actions. Si à l'heure actuelle, c'est d'accord, s'il y a 20 p. 100 de ce portefeuille qui est gelé ou visé par le projet de loi, c'est le 20 p. 100 du portefeuille qu'on aura dans quatre ans et ce 20 p. 100 là, c'est le montant de 1 milliard, un milliard et demi dont on parle.

Au niveau du 100 milliards, j'aimerais vous signaler, ne parlant qu'au niveau des transports, que le rendement du TSC 300, on va le prendre comme étant la norme. Si l'on prend pour 10 ans, le rendement du TSC 300 a été de 11.63 p. 100 au 31 décembre 1981. Celui du transport, 17.58 p. 100. C'est-à-dire que si l'on ne pouvait pas investir dans le transport, cela représenterait 5 ou 6 p. 100 de moins que l'on ne peut pas avoir.

Si on regarde ce rendement-là, peut-être que c'est par accident que ce soit 10 ans. Mais, si vous le calculez sur 25 ans, ce serait 9 p. 100 pour le TSC, 13.4 p. 100 pour le transport, sur vingt ans, 9 p. 100 pour le TSC, 16 p. 100 pour le transport. Sur quinze ans, là c'est l'existence de la Caisse: 10.5 p. 100 pour le TSC, 15 p. 100 pour le transport. Sur cinq ans, ce serait 20 p. 100 pour le TSC, ou 19.42, et 26 p. 100 pour le transport.

Donc, il y a une constante que sur des sommes importantes, il y a un minimum de différentiel de 4 à 5 p. 100 dans le rendement. Naturellement, lorsque l'on vous demande d'investir à 5 p. 100 de moins, si vous multipliez ce 5 qui a manqué, sur un montant que vous voulez investir, cela fait des montants énormes. Le 100 milliards est plus conservateur que libéral.

Le sénateur Leblanc: Alors, quand vous parlez de 100 milliards, M. Campeau, d'ici quatre ans, vous avez fait une extrapolation, je suppose; vous avez fait des calculs basés sur les restrictions imposées par le bill S-31. Est-ce que vous avez ce calcul-là, pour arriver à vos 100 milliards.

M. Campeau: C'est un calcul qui est fait à l'intérieur de la Caisse, à partir de chiffres tout à fait conservateurs, comme le disait M. Normand. Plus l'on regarde à chaque jour, peut-être qu'on en trouve moins. Mais, au début, quand le projet de loi a été présenté, évidemment, chaque jour amenait d'autres découvertes quant aux actions dans lesquelles on serait limité pour

[Traduction]

Senator Leblanc: Yes, he says "one billion dollars over the next year".

Mr. Campeau: What we said, and what I have always said, is one billion to 1.5 billion over four years, and then losses in profit or a failure to earn 100 million. As for the explanation of one billion, because of the technical aspect, I will let my colleague answer there.

Mr. Normand: In the article, since you are referring to it, it is taken for granted that the investment portfolio of the Caisse de dépôt is a block of cement. There is the time element—the investment portfolio of the Caisse has evolved, has grown significantly. Another thing, too, is that, in the Caisse our depositors, our clients, are asking us more and more to invest a major portion of their assets in common stock.

Now, at present our conservative projections indicate a considerable growth in our investment portfolio. Right now, it is alright if 20 per cent of this portfolio is frozen or governed by the bill. This 20 per cent of the portfolio we will have in four years, and this 20 per cent is the one billion, 1.5 billion we are talking about.

As for the 100 billion, I would like to point out to you—and we are talking only about transportation—that the return for the TSE 300 will be taken as the standard. If we look at 10 years, the TSE 300 return was 11.6 per cent as at December 31, 1981. For transportation, it was 17.58 per cent. That is to say that if we could not invest in transportation, we would earn 6 or 5 per cent less than what we could.

If we look at that return perhaps 10 years would be minor. But if you look at it over 25 years, it is 9 per cent for the TSE, 13.4 per cent for transportation. Over twenty years, 9 per cent for the TSE, 16 per cent for transportation. Over twenty years, 9 per cent for the TSE, 16 per cent for transportation. Over fifteen years, which is how long the Caisse has been in existence, 10.5 per cent for the TSE, 15 per cent for transportation. Over five years, 20 per cent for the TSE, or 19.42 per cent, and 26 per cent for transportation.

So it appears consistent that for substantial sums, there is a minimum of 4 to 5 per cent difference on the return. Naturally, when you are being asked to invest at 5 per cent less, well, you multiply the 5 per cent by the amount you want to invest and it works out to quite a sum. The 100 billion is a conservative figure, rather than a liberal one.

Senator Leblanc: So when you say 100 billion, Mr. Campeau, over the next four years, you have made an extrapolation, I presume; you have made calculations based on the limitations set down in Bill S-31. Do you have the calculation for arriving at your figure of 100 billion?

Mr. Campeau: It is a calculation done by the Caisse using fairly conservative figures, as Mr. Normand was saying. Each day you look at them, perhaps they seem less so. But, in the beginning, when the Bill was introduced, obviously each day brought new findings regarding the shares in which investment would be limited. So it is probably all the more true today,

[Text]

investir. Alors, c'est probablement aujourd'hui beaucoup plus, parce que, comme mon collègue disait, c'est se priver d'une source de rentabilité qui existe. Si vous n'investissez pas dans les secteurs rentables, vous devrez investir dans des secteurs moins rentables. C'est là que se voit la différence. Je veux revenir sur une chose: C'est que quand l'on parle de CP, ce n'est composé que de 40 p. 100 de transport. On est donc privé de 60 p. 100 d'autres choses.

Le sénateur Leblanc: Je vais laisser la chance à d'autres sénateurs de poser des questions. J'en aurais d'autres à poser, mais s'il y a une possibilité de revenir pour un deuxième tour . . .

Le président: Certainement.

Le sénateur Lapointe: Il y a un observateur qui disait: Est-ce que vous n'auriez pas un meilleur rendement en achetant, par exemple, des obligations du Canada de l'année dernière, qui rapportaient 19 p. 100?

M. Campeau: Je vais vous répondre en partie là-dessus. Peut-être que j'ai une préférence pour les obligations—j'ai fait une partie de ma vie là-dedans; mais il y en a un qui est meilleur que moi, à gauche, en ce qui concerne les actions, et peut-être qu'il n'aimera pas ce que je vais dire. De toute façon, il est évident que quand le gouvernement du Canada est venu sur le marché et a emprunté à 18 p. 100, on aurait dû acheter toute l'émission.

Le sénateur Leblanc: A 19.5 p. 100?

M. Campeau: Ah non, ah non.

Le sénateur Flynn: Cela a duré seulement un an.

M. Campeau: Là, à 19.5 p. 100, ce devait être des obligations d'épargne.

Le sénateur Leblanc: Oui, mais c'était limité.

M. Campeau: La Caisse de dépôt ne peut pas acheter des obligations d'épargne. Il y a eu une émission publique, et je pense que le taux de plus haut que le Canada a atteint sur le marché, c'est 18 p. 100. Évidemment qu'on aurait dû, à ce moment-là, tout acheter. Mais il faut se reporter aussi 10 ans en arrière, alors que les obligations étaient à 8 ou 9 p. 100. Si on avait acheté toute l'émission à ce moment-là, on aurait été aussi limité. Alors on a acheté sur une bonne proportion de 18 p. 100 dans les temps où les taux d'intérêt étaient très élevés; la Caisse a investi aussi en obligations, très lourdement, pour profiter de ces occasions-là.

Mais, au cours des années, l'on voit que c'est un portefeuille équilibré qu'elle veut avoir, et qu'il faut avoir pour donner un meilleur rendement. Or, on est limité, à la Caisse, à 30 p. 100 en actions. Il y a 70 p. 100 qui est en obligations. Là-dessus, on va même approuver que sur une période "X" donnée, il est plus rentable d'investir en actions, mais il faut agir en expert et toujours avoir de l'argent en caisse, parce que cela ne veut pas dire que l'on peut vendre demain matin et réaliser le meilleur profit possible.

M. Normand: J'aimerais ajouter quelque chose et peut-être utiliser les données comparatives de rendement de McLare and Unwear qui nous donnent les données comparatives de rendement sur de longues périodes. Entre les obligations à long terme, ce qui est suggéré là, et le TSC 300 qui, lui, est la

[Traduction]

because, as my colleague was saying, you are denying yourself an existing source of investment. If you do not invest in profitable sectors, you have to invest in less profitable ones. That is where the difference lies. I want to come back to one thing here: that when we say CP, it is only 40 per cent of transportation. We are therefore deprived of 60 per cent elsewhere.

Senator Leblanc: I will give the other senators an opportunity to ask questions. I will have others, but if it is possible to have a second turn . . . ?

The Chairman: Certainly.

Senator Lapointe: One observer has asked if you would not have made a better investment by buying, for example, last year's bonds, federal government bonds, at 19 per cent?

Mr. Campeau: I will give you a partial answer about that. Possibly I had a preference for the bonds—part of my experience has been in that area; there is someone to my left who is more knowledgeable than I about stocks, and perhaps he will not like what I am about to say. Be that as it may, it is obvious that when the Government of Canada entered the market and borrowed at 18 per cent, we should have bought the whole issue.

Senator Leblanc: Nineteen point five per cent.

Mr. Campeau: No, no.

Senator Flynn: It only lasted one year.

Mr. Campeau: At 19.5 per cent, it must have been savings bonds.

Senator Leblanc: Yes, but it was limited.

Mr. Campeau: The Caisse de dépôt cannot purchase savings bonds. There was a public issue and I think the highest Canada reached on the market was 18 per cent. Obviously, we should have bought them up at that time. But you have to go back 10 years, when bonds were at 8 or 9 per cent. Had we bought the whole issue at that time, we would have been just as limited. So we bought a good proportion at 18 per cent at a time when the interest rates were very high. The Caisse also invested very heavily in bonds to take advantage of these opportunities.

But, over the years, we see that it is necessary to have a balanced portfolio in order to get the best return. The Caisse is limited to 30 per cent in shares. There is 70 per cent in bonds. In that regard, it can even be shown that over a given period it is more profitable to invest in shares. But you have to be an expert at it and always have cash on hand, because that does not mean you can sell tomorrow morning and make the best possible profit.

Mr. Normand: I would like to add something, and perhaps use the comparative yield data of McLare and Unwear, which cover extended periods of time. We ourselves think we can do a bit better with long-term bonds than with the TSE 300, which is the average.

[Text]

moyenne, on a la prétention que l'on peut faire un peu mieux que le TSC 300.

Disons que, pour la période depuis l'existence de la Caisse de dépôt, on constate que le rendement de McLare and Unwear sur les obligations a été en moyenne de 4.94 p. 100, alors que le rendement sur le TSC 300 a été plus que le double, soit 10.57 p. 100. C'est le rendement annuel composé, incluant dividendes etc.

Alors, là, on parle depuis 15 ans. Depuis 20 ans, c'est 9 p. 100, contre 4 p. 100 pour les obligations. Depuis cinq ans, c'est 19 p. 100 pour les actions et 2 p. 100 pour les obligations. Alors c'est certain qu'un coupon ou un taux d'intérêt de 19 p. 100 sur \$100, ça donne \$19 à la fin de l'année. Mais selon notre expérience, cela a été prouvé et j'ai les chiffres ici, que sur cinq ans, 10 ans, 20 ans, ce qui est proposé par certains n'a été vrai en aucun moment.

L'autre élément là-dedans, c'est une question d'équilibre. Comme disait monsieur le président, on a déjà 80 p. 100 en revenus fixes. On peut aller à 100 p. 100. Mais le 100 p. 100 serait au détriment d'une rentabilité.

Alors on croit qu'au niveau de rentabilité, en bons gestionnaires pour nos fiduciaires, nous devons recommander une portion dans les actions.

Le sénateur Lapointe: Une dernière question. En 1965, la pensée des pouvoirs publics était que les fonds devaient être canalisés dans le sens du développement accéléré de secteurs publics et privés, de façon à ce que les objectifs économiques et sociaux du Québec puissent être atteints rapidement. Est-ce qu'on n'a pas l'impression que, depuis quelques années, se sont ajoutés des objectifs politiques, surtout avec les dernières déclarations du premier ministre hier, même? Vous ne pensez pas que c'est un peu inquiétant?

M. Campeau: Non, je ne pense pas que cela soit inquiétant. Je ne pense pas que la Caisse de dépôt ait, à ce moment-là, comme vous dites, poursuivi des objectifs politiques. Nous avons continué, tout comme dans le passé. Si vous regardez l'argent investi en obligations du Québec, c'est à peu près constant. C'est à peu près 50 p. 100 des nouveaux fonds que la Caisse de dépôt a investis chaque année et qu'elle investit en obligations du Québec et des sociétés d'État ou des municipalités etc. Ce chiffre est à peu près constant.

Ce que nous avons fait depuis trois ans, c'est d'investir plus lourdement dans le capital-actions. Donc, peut-être pourrait-on délaissier un petit peu le secteur des obligations pour se reprendre.

En 1979, nous avions 12 p. 100 de notre portefeuille en actions seulement, contre le solde en obligations. Là, nous avions des obligations corporatives, pas seulement celles du gouvernement.

Par contre, aux États-Unis, à peu près dans le même temps, 62 p. 100 des fonds de retraite avaient plus que 20 p. 100 en actions. Donc, on était en bas de cette marge.

Si on regarde au Canada, notre écart est encore plus grand. Je le disais dans mon mémoire de l'autre jour, sur un échantillonnage de 55 millions de fonds de pension au Canada, à peu près 44 p. 100 est en actions et le reste en obligations.

[Traduction]

For the period since the Caisse de Dépôt was established, looking at the return on McLare and Unwear, we see that shares were at an average 4.94 per cent, where as the return on the TSE 300 was more than double, or 10.57 per cent. That is the annual composite yield, including dividends and so on.

So we have been talking about it for 15 years. For 20 years, that is 9 per cent as opposed to 4 per cent for the bonds. For five years, 18 per cent for the stocks and 2 per cent for the bonds. So it is certain that a dividend or an interest rate of 19 per cent on \$100 earns \$19 after one year. But in our experience, it has proven, and I have the figures here, that over five years, 10 years, 20 years, at no time was that true, as some suggest.

The other factor is the question of balance. As Mr. Chairman was saying, we already have 80 per cent at a fixed rate of return. We could go as high as 100 per cent. But the 100 per cent would be to the detriment of profitability.

So we think that from the standpoint of profitability, being good administrators for our trustees, we should recommend a portion in shares.

Senator Lapointe: One last question. In 1965, the authorities felt that funds should be channelled into faster growth in the public and private sectors to attain the economic and social objectives of Quebec quickly. Do you not get the impression that, in recent years, political objectives have come into play, particularly in view of the Prime Minister's latest statements? Do you not find this rather disturbing?

Mr. Campeau: No, I do not find it disturbing. I do not think that the Caisse de dépôt, at the time, was pursuing political objectives, as you put it. We continued as we had in the past. If you look at the money invested in Quebec bonds, it was more or less consistent. The Caisse de dépôt invested about 50 per cent of new funds each year, and invests in Quebec Government bonds, Crown corporation bonds, and municipal or other bonds. This figure is pretty well consistent.

What we have done for the past three years, is invest more heavily in share capital, that is, perhaps leave the bond sector in order to pull ourselves together somewhat.

In 1979, we had only 12 per cent of our portfolio in shares, as compared with the rest in bonds. We had corporate bonds, not just Government bonds.

In the United States, on the other hand, at about the same time, 62 per cent of retirement funds had over 20 per cent in shares. So we were below that standard.

If we look at Canada, the difference is greater still. I was saying in my submission the other day that out of a sampling of 55 million in pension funds in Canada, about 44 per cent is in shares and the rest in bonds.

[Text]

Alors il semble que l'on ne vaut pas encore assez en actions et c'est dans ce sens-là que vous dites . . .

Le sénateur Lapointe: Bien, je me demandais comment il se faisait que c'était M. Parizeau qui était venu témoigner le premier au sujet de ce bill et de ce sujet, et que ce n'était pas vous?

Le sénateur Asselin: C'est nous qui l'avons invité.

M. Campeau: Tout d'abord, souvenons-nous de l'histoire, là. Au début, est-ce que c'était clair que le bill S-31 visait la Caisse de dépôt? Il ne la visait pas.

Le sénateur Flynn: Bien, ce n'était pas clair du tout.

M. Campeau: Alors, M. Parizeau est venu représenter la province et toutes les sociétés d'État, mais pas nécessairement la Caisse de dépôt.

The Chairman: Senator Buckwold, do you have a supplementary?

Senator Buckwold: I have a supplementary question, Madam Chairman, dealing with the return on investment. We are aware that income tax is, basically, not paid by provincial governments, whichever they are, on commercial enterprises which they control. For example, the Government of Saskatchewan, which is my home area, has substantial interests in many companies. When a certain point is reached with respect to provincial control in those companies, I presume that no income tax is paid to the federal government.

I would like to explore, then, the return on investment as it affects the income tax paid, first in relation to bonds and then in relation to the equity investments that you find more profitable. Do you have interests in companies which, because they are considered to be provincially controlled, are not subject to federal tax? This is for my own information, but I wonder whether you get certain tax rebates when it comes to companies in which you have a substantial interest, which companies pay tax. Do you get some tax credit which may improve the return on investment and which otherwise would not be open to a private investor?

Mr. Campeau: The monies we have belong to the citizen. They do not belong to the government. Those monies are pension funds, which are subject to special fiscal policy.

Senator Buckwold: In other words, your tax situation is exactly the same as that of any other pension fund. There is no payment of tax.

With respect to funds that are invested in equities, as a result of which investments there may be gains—capital gains or dividends, which are basically what we are looking at—those other companies would be paying taxes on the gains, if I am correct in my assumption. I am trying to understand why it may be advantageous to a provincial government—not necessarily Quebec, but any provincial government—to be involved in investing as you do rather than privately.

Mr. Campeau: I will let Mr. Scraire answer that question, if you do not mind.

[Traduction]

So it seems that we still do not have enough in shares, and it is with respect to that that you are saying . . .

Senator Lapointe: Well, I was wondering how it happened that it was Mr. Parizeau who first testified about this bill and this matter, and not you?

Senator Asselin: We invited him ourselves.

Mr. Campeau: First, let us recall what happened. In the beginning, was it clear from the start that Bill S-31 would affect the Caisse de dépôt? It was not directed at the Caisse.

Senator Flynn: It was not at all clear.

Mr. Campeau: Mr. Parizeau came to represent the province and all Crown corporations, and not necessarily the Caisse de dépôt.

Le président: Sénateur Buckwold avez-vous une question supplémentaire?

Le sénateur Buckwold: Oui, madame le président, relativement aux rendement des placements. Nous savons que les gouvernements provinciaux, quels qu'ils soient, ne paient fondamentalement aucun impôt sur les entreprises commerciales qu'ils contrôlent. Le gouvernement de la Saskatchewan, ma province natale, possède des intérêts majeurs dans un grand nombre d'entreprises. Le contrôle provincial de ces entreprises est parfois tel que, je suppose, plus aucun impôt sur le revenu n'a à être versé au gouvernement fédéral.

Ma question porte donc sur le rendement des placements dans la mesure où ils touchent l'impôt sur le revenu payé, d'abord en ce qui concerne les obligations puis les placements en capital qui vous semblent plus profitables. Avez-vous des intérêts dans des entreprises qui, du fait qu'elles sont considérées comme contrôlées par la province, ne sont pas assujetties à l'impôt fédéral? Et je voudrais personnellement savoir si parmi les entreprises qui paient de l'impôt, vous pouvez obtenir certains allègements fiscaux pour les entreprises où vous avez des intérêts importants. Vous accorde-t-on un dégrèvement d'impôts qui peut améliorer le rendement des placements et auquel un investisseur privé n'aurait pas accès.

M. Campeau: L'argent que nous détenons appartient aux citoyens et non au gouvernement. Ce sont des caisses de retraite et elles sont assujetties à des dispositions fiscales spéciales.

Le sénateur Buckwold: Autrement dit, la situation fiscale de ces caisses est la même que celle de tout autre régime de pension. Aucun impôt n'est payé.

En ce qui concerne les fonds placés dans du capital-actions, placements pouvant engendrer des gains—gains en capitaux ou dividendes, qui sont au cœur de notre discussion—les autres entreprises auraient, elles, à payer de l'impôt sur ces gains, si mon hypothèse est exacte. J'essaie de comprendre pourquoi il pourrait être avantageux pour un gouvernement provincial, pas nécessairement celui du Québec mais n'importe quel autre gouvernement provincial, de s'occuper d'investissements comme vous le faites plutôt qu'en passant par le secteur privé.

M. Campeau: Je laisse à M. Scraire le soin de répondre à cette question, si vous voulez bien.

[Text]

Mr. Scraire: Je ne suis pas certain de bien comprendre votre question sur l'impact fiscal. Est-ce que votre question porte sur le fait que nous ayons des actions dans une compagnie, et que cela permet à cette compagnie des exemptions fiscales?

Senator Buckwold: No, I am aware that they still have to pay taxes.

Mr. Scraire: Yes.

Senator Buckwold: My question is: Do you get a rebate on those taxes that have been paid?

Mr. Normand: No. Where you get an advantage is where a crown corporation owns 90 per cent or more of a stock. We cannot invest more than 30 per cent of our money in stock, except when there is some default in lending and so on.

Senator Buckwold: Therefore, the income tax situation has no bearing on your type of investment direction?

Mr. Scraire: No.

Senator Frith: I have a supplementary question. Let us say that I am an investment company and I invest a million dollars into another company. You also invest a million dollars into that company. Suppose that dividends are paid. I pay tax on those dividends, do I?

Mr. Campeau: As a pension fund, no.

Senator Frith: In the next case there is a pension fund that is not controlled by a government. Let us say that it is an insurance company. That insurance company invests a million dollars and you also invest a million dollars. Dividends are paid. Does the private insurance company pension fund pay any tax?

Mr. Campeau: No.

Senator Frith: Does the same apply for any capital gains?

Mr. Campeau: The same thing applies.

Senator Frith: Therefore, your position is different from that of a private investment company but it is not different from any pension fund investor, public or private. Is that what you are saying?

Mr. Campeau: That is right.

The Chairman: Senator Robichaud?

Le sénateur Robichaud: J'ai deux ou trois questions, dont une relève directement de celle qui vient d'être posée.

Pour clarifier le point que vous avez mentionné concernant les 10 millions de profits immédiats que vous avez faits sur une transaction, je voulais savoir si la Caisse a payé de l'impôt sur le revenu?

M. Campeau: Non, aucun fonds de pension paie de l'impôt sur ses revenus d'intérêt ou ses revenus de gains de capitaux. Alors, comme tout fonds de pension, il n'y a pas eu d'impôt de payé.

[Traduction]

Mr. Scraire: I am not sure I clearly understand your question regarding the impact of taxation. Does your question deal with the fact that we have shares in a company, and that, therefore, that company is entitled to tax exemptions?

Le sénateur Buckwold: Non, à ce que je sache, ils paient encore des impôts.

M. Scraire: Oui.

Le sénateur Buckwold: Ma question est celle-ci: obtenez-vous un rabais pour les impôts qui ont été payés?

M. Normand: Non. Il n'y a d'avantages que lorsque la société de la Couronne possède 90 p. 100 ou plus des actions. Or, nous ne pouvons placer plus de 30 p. 100 de notre argent dans de telles actions, sauf en cas de défaut de paiement d'un prêt etc.

Le sénateur Buckwold: La situation fiscale n'influe donc en rien sur vos décisions de placement?

M. Scraire: Non.

Le sénateur Frith: J'ai une autre question à poser. Mettons que je sois une entreprise de courtage en valeur mobilière et que je place un million de dollars dans une entreprise et que vous y investissiez également un million. Supposons que des dividendes sont payés. Moins je dois payer de l'impôt sur ceux-ci, n'est-ce pas?

M. Campeau: Pas en tant que caisse de retraite.

Le sénateur Frith: Non. Prenons maintenant le cas d'une caisse de retraite contrôlée non par un gouvernement mais par une compagnie d'assurance. Cette compagnie investit un million de dollars et vous en faites autant. Les dividendes sont payés. Cette caisse de retraite d'une compagnie d'assurance privée est-elle assujettie à l'impôt?

M. Campeau: Non.

Le sénateur Frith: Est-ce la même chose pour les gains en capital?

M. Campeau: Oui, il va de même.

Le sénateur Frith: Vous n'êtes par conséquent pas dans la même position qu'une compagnie de placement privée mais votre position ne diffère en rien de celle d'aucune autre caisse de retraite, privée ou publique qui investit. Est-ce bien cela que vous dites?

M. Campeau: C'est exact.

Le président: Sénateur Robichaud?

Senator Robichaud: I have two or three questions, one of which follows directly from the one just put.

To clarify a point you raised about the \$10 million you made, were direct profits made on a transaction? Did the Caisse pay tax on the revenue?

Mr. Campeau: No. No pension fund pays tax on interest income or capital gains. Therefore, like any pension fund, it was not required to pay any tax.

[Text]

Le sénateur Robichaud: Alors, je tire mes propres conclusions. Je ne demande pas les vôtres.

Maintenant, je reprends une question qui a été partiellement répondue au sénateur Godfrey. Vous avez un fonds de deux milliards 800 millions. Ça prend toute une équipe pour administrer un tel fonds. Combien d'employés la Caisse de dépôt a-t-elle, et, de ce nombre, combien y en a-t-il qui sont administrateurs de compagnies dans lesquelles vous détenez des actions? De plus, combien d'administrateurs avez-vous à l'extérieur du personnel de la Caisse de dépôt?

M. Campeau: Je ne pourrais pas vous dire exactement le nombre d'administrateurs que nous avons à l'extérieur de la Caisse de dépôt. À l'intérieur de la Caisse de dépôt, j'en compterais six ou sept.

Le sénateur Robichaud: À l'intérieur?

M. Campeau: Oui.

Le sénateur Robichaud: Et, à l'extérieur?

M. Campeau: Je ne saurais pas le nombre exact.

Le sénateur Robichaud: Est-ce que nous pourrions recevoir cette réponse par écrit, car ça pourrait nous éclairer?

M. Campeau: Oui, nous pourrions vous faire parvenir cette réponse au sujet du nombre d'administrateurs que nous avons. Tout comme, je pense que c'est vous qui l'avez demandé, sénateur, tout à l'heure.

Le sénateur Langlois: Sur des conseils d'administration extérieurs.

Le sénateur Robichaud: D'administrateurs...

M. Campeau: On me dit à peu près un trentaine.

Le sénateur Robichaud: Maintenant, les fonds de deux milliards 800 millions, qui appartiennent au public, est-ce que vous rendez publics les investissements que vous faites au sein des compagnies? Est-ce que c'est public, ça?

M. Campeau: Non.

Le sénateur Robichaud: Par exemple, on sait que, à l'heure actuelle, vous possédez 9.8 p. 100 de Canadien Pacifique; de Domtar, bien on ne sait pas le pourcentage, mais, est-ce que vous donnez à vos propriétaires, qui est le peuple, les données de vos investissements?

M. Campeau: D'abord, je vais répondre à une autre de vos questions précédentes. Je pense que vous avez demandé le nombre d'employés à la Caisse de dépôt; c'est environ 160.

Quant à l'histoire de donner la liste de nos investissements à nos déposants, nous avons des fonds spécialisés, tel que chaque déposant, mais nous n'avons qu'un fonds particulier. Dans ce fonds particulier, c'est la Commission de la santé et de la sécurité au travail. Ce déposant est en mesure de voir la liste de ses obligations et la liste de ses actions. Dans les autres cas, la liste que nous détenons en actions et obligations n'est pas disponible pour les déposants.

Après le 1^{er} janvier, il y aura une réorganisation à la Caisse, et nous aurons plus de fonds particuliers, pour chacun des déposants, peut-être. À ce moment là, ce sera plus facile, pour

[Traduction]

Senator Robichaud: I will draw my own conclusions. I am not asking for yours.

Now, to return to a question that was partially answered when you replied to Senator Godfrey. You have two billion 800 million in capital. It would take a whole team of people to manage capital of two billion 800 million. How many people are employed by the Caisse de dépôt, and of that number, how many are directors of companies in which you hold shares? In addition, how many directors do you have outside the Caisse de dépôt?

Mr. Campeau: I cannot tell you the exact number of directors we have outside of the Caisse de dépôt. Within the Caisse, I would say six or seven.

Senator Robichaud: Within it?

Mr. Campeau: Yes.

Senator Robichaud: And outside?

Mr. Campeau: I do not know the exact number.

Senator Robichaud: Could we receive this answer in writing? It might clarify matters.

Mr. Campeau: Yes, we could supply you with the answer as to the number of our directors. As well as the answer to, I think it was you, Senator, who asked for a reply a short time ago.

Senator Langlois: On the question of external boards of directors—

Senator Robichaud: Of directors—

Mr. Campeau: Around thirty, I am told.

Senator Robichaud: Now, the two billion 800 million in capital which belongs to the public, do you make known to the public the investments you make in companies? Is that public information?

Mr. Campeau: No.

Senator Robichaud: We know, for example, that at the present time you control 9.8 per cent of Canadian Pacific, and of Domtar—well, we do not know the percentage—but do you provide your owners, that is, the people, with the details of your investments?

Mr. Campeau: First of all, I will respond to one of your preceding questions. I believe you wanted to know the number of people employed by the Caisse de dépôt: the number is approximately 160.

As for providing our depositors with the list of our investments, we have specialized funds, such as each depositor, but we have only one private fund. In this private fund is the Health and Employment Safety Commission. This depositor is permitted to see the list of his debentures and the list of his shares. In the other cases, our list of shares and debentures is not available to depositors.

After January 1st, there will be a reorganization at the Caisse, and we will have more private funds, for each depositor

[Text]

chacun des déposants, de voir la liste des compagnies dans lesquelles nous avons investi pour lui.

Le sénateur Robichaud: Mais, pourquoi, jusqu'à présent, il n'a pas été facile, même il a été pratiquement impossible, pour les déposants de savoir où leurs dépôts avaient été placés?

M. Campeau: Je pense que c'est exactement comme dans la majorité des autres fonds de pension. Bien souvent, vous ne savez pas où est votre argent.

D'autre part, si vous prenez des rapports annuels de la Caisse de dépôt, vous pouvez en déduire beaucoup. Vous pouvez déduire, par exemple, le montant total investi dans le gouvernement du Québec, dans le gouvernement du Canada, dans les municipalités, et peut-être la totalité des municipalités, mais peut-être que chacune des municipalités n'est pas stipulée. Ces chiffres-là sont disponibles. Vous pouvez savoir aussi combien d'argent la Caisse a d'investi dans les sociétés d'État. Vous allez savoir aussi combien elle a d'investi, peut-être pas dans chacune des compagnies, mais dans le portefeuille d'actions vous allez voir les secteurs et les catégories. Vous allez donc pouvoir déterminer un peu où se dirige la Caisse de dépôt.

Quant au fait que nous ne publions pas le nombre d'actions que nous détenons dans chacune des compagnies, jusqu'ici, le conseil d'administration a trouvé que c'était peut-être dommageable de publier tout cela, et d'indiquer aux gens où nous en étions, et dans chacune des compagnies, parce que, à un moment donné, les gens peuvent penser: Mais, si la Caisse investit là-dedans, ça doit être un bon placement, donc, je devrais peut-être investir moi-même. Peut-être que la question ne tient plus aujourd'hui, et peut-être que, lors de notre prochain rapport annuel, nous devrions couvrir davantage en disant à la population où se situe notre portefeuille, et spécifier les entreprises plutôt que seulement la catégorie de secteurs.

M. Scraire: Là-dessus, on peut ajouter qu'il ne faut pas prendre le cas de la Caisse comme étant un cas à part. Si vous prenez le fonds de pension du Canadien national, qui a deux milliards 800 millions, le fonds de pension de Bell Canada, le fonds de pension du Canadien Pacifique, vous n'avez pas là tellement plus d'information sur le contenu du portefeuille. C'est la façon de procéder.

Le sénateur Robichaud: C'est que la question m'a été posée et je ne pouvais pas y répondre. Alors, je vous l'ai posée.

Mais, vous venez d'en soulever une autre. Vous dites que vous avez le plus gros fonds de pension au Canada—c'est-à-dire que M. Jacques Parizeau a prétendu cela,—deux milliards 800 millions, et vous venez de dire que le fonds de pension du Canadien National est de deux milliards 800 millions.

Le président: Il est de 16 milliards.

Le sénateur Robichaud: Ah, 16.

M. Campeau: Le plus gros portefeuille d'actions au Canada, deux milliards 200 millions.

Le président: Merci. Sénateur Flynn.

Le sénateur Flynn: Un commentaire seulement. J'ai remarqué qu'à l'Assemblée nationale hier, M. Gérard D. Lévesque a posé une question au premier ministre au sujet d'une commission parlementaire qui examinerait les opérations

[Traduction]

perhaps. It will be easier at that time for each depositor to see the list of companies in which we have invested for him.

Senator Robichaud: But why, up to the present time, has it been so difficult, if not virtually impossible, for depositors to learn where their deposits have been invested?

Mr. Campeau: I think the situation is exactly the same as it is for the majority of other pension funds. Very often you do not know where your money is.

Moreover, if you examine the Caisse de depot's annual reports, you can infer a great deal. You can infer, for example, the total amount invested in the government of Quebec, in the government of Canada, and in the municipalities, and possibly the municipalities as a whole, but perhaps the total for each municipality is not stipulated. Those figures are available. You can also learn how much the Caisse has invested in government corporations. You will also learn how much it has invested, perhaps not in each company, but in the portfolio of shares you will see the sectors and the categories. So you will be able to determine to a certain extent where the Caisse is headed.

As for the fact that we do not publish the number of shares we hold in each company, up to now the board of directors has found that it could be damaging to publish all of that, and to indicate to people what our position was with respect to each company because, at a given moment, people could think, well, if the Caisse invested in that, it must be a good investment, so maybe I should invest in that myself. Perhaps the situation is no longer the same today, and perhaps, when we publish our next annual report, we should cover more and reveal to the population the status of our portfolio and specify the enterprises rather than only the sector.

Mr. Scraire: In that respect, we can add that the Caisse should not be considered an isolated case. If you take Canadian National's pension fund which is two billion 800 million, Bell Canada's pension fund and Canadian Pacific's pension fund, you do not have a great deal more information on the contents of the portfolio. That is the way things are done.

Senator Robichaud: It is because the question had been asked of me and I could not reply. So, I asked you.

But you have just raised another. You say you have the largest pension fund in Canada; that is, Mr. Jacques Parizeau has claimed it is, two billion 800 million, and you just finished saying that Canadian National's pension fund is two billion 800 million.

The Chairman: It is 16 billion.

Senator Robichaud: Oh, 16.

Mr. Campeau: The largest portfolio of shares in Canada, two billion 200 million.

The Chairman: Thank you. Senator Flynn.

Senator Flynn: One comment only. I noted that in the National Assembly yesterday, Mr. Gerard D. Levesque directed a question to the Premier concerning a parliamentary commission which would examine the operations of the Caisse

[Text]

de la Caisse de dépôt. Je comprends que cela doit avoir lieu en février. J'imagine que M. Campeau et ceux qui l'accompagnent sont très heureux de l'exercice qu'on leur a fourni aujourd'hui, de se préparer pour cette éventualité. En plus, vous avez bénéficié de l'opinion de grands experts en placement, ici.

The Chairman: Are there any senators who have not asked a question and would like to do so? I would remind honourable senators that the minister is supposed to be here at 4.30, so if anyone has a second question, a very brief one, we could take that.

Senator Leblanc: I have a brief one.

The Chairman: Very brief.

Le sénateur Leblanc: Vous avez probablement lu, M. Campeau, l'éditorial du 6 décembre 1982, dans le journal *Finances*, sous la signature de Jacques Forget. Il dit beaucoup de choses, mais je ne vais citer qu'un seul paragraphe:

M. Parizeau est d'ailleurs bien hypocrite lorsqu'il affirme, comme il l'a fait devant le Sénat, qu'empêcher la Caisse de dépôt de détenir plus de 10 p. 100 d'une entreprise de transport œuvrant au niveau interprovincial ou international, va freiner l'économie canadienne et empêcher nos plus grandes corporations d'aller chercher du capital.

Et, il continue:

Que M. Parizeau investisse dans Amtrak plutôt que dans Canadien Pacifique si le rendement est meilleur au premier endroit. La finalité de la Caisse . . .

Là, il parle de la Caisse de dépôt.

M. Campeau: Oui, là, je vous vois venir et j'ai hâte.

Le sénateur Leblanc:

La finalité de la Caisse de dépôt est d'abord de servir de fiduciaire au Régime des rentes et autres fonds de pension publics qu'elle administre. Ou qu'il achète des débetures, des obligations, voire des actions privilégiées du CP s'il pense vraiment que cette grande entreprise ou une autre manque de capital.

Maintenant, je pense que vous auriez un commentaire à faire.

M. Campeau: Oui, j'en ai un.

Le sénateur Leblanc: J'ai pensé que vous en auriez un.

M. Campeau: Je vous dirai, d'abord, que, pour un chroniqueur financier, croire que la Caisse de dépôt puisse investir de pures actions privilégiées, cela dénote la pensée du personnage. C'est mon métier de tous les jours.

Deuxièmement, lorsqu'on regarde le mandat de la Caisse, c'en est un de «profitability, security and support to the economy.» Je ne pense pas que, si l'on investissait massivement aux États-Unis, l'on remplirait notre rôle de supporter l'économie; lorsqu'on parle d'économie, c'est de l'économie canadienne québécoise, et le fait d'investir massivement aux États-Unis indiquerait que l'on remplirait notre rôle à ce moment-là. Il n'est pas dit que nous n'irons jamais aux États-Unis pour compléter notre diversification, car il y a certaines industries qui n'existent pas au Canada. Il serait peut-être agréable d'y investir et cela pourrait amener certaines retombées écono-

[Traduction]

de depot. I understand that it is to take place in February. I imagine that Mr. Campeau and those accompanying him are very happy to have had the practice afforded them today in preparation for that possibility. In addition, you have benefited from the opinions of the great investment experts here.

Le président: Y a-t-il des sénateurs qui n'aient pas encore posé de questions et désireraient le faire? Je voudrais leur rappeler que nous attendons le ministre pour 16 h 30; alors si quelqu'un a une autre question, très brève, nous pourrions lui donner la parole.

Le sénateur Leblanc: J'en ai une.

Le président: Soyez bref.

Senator Leblanc: You have probably read, Mr. Campeau, the December 6, 1982 editorial by Jacques Forget in the journal *Finance*. He says a lot of things, but I want to cite only a single paragraph:

Moreover, Mr. Parizeau is being very hypocritical in affirming, as he did before the Senate, that to prevent the Caisse de dépôt from controlling more than 10 per cent of a transport enterprise operating interprovincially or internationally would restrain the Canadian economy and prevent our largest corporations from seeking capital.

And he continues:

Mr. Parizeau should invest in Amtrak rather than in Canadian Pacific if the performance in the first case is better. The finality of the Caisse . . .

Because there, he comes in with the Caisse de dépôt.

Mr. Campeau: I see what you are getting at, and I am anxious to hear it.

Senator Leblanc:

The finality of the Caisse is, first of all, in serving as a trustee for the revenue regime and other public pension funds that it administers. Mr. Parizeau should buy debentures, bonds or even CP preference shares if he really believes that this large enterprise or any other is lacking in capital.

Now, I think you must have a comment.

Mr. Campeau: Yes, I have.

Senator Leblanc: I thought you would.

Mr. Campeau: First of all, I will tell you that, when a financial reporter thinks that the Caisse de dépôt can invest in pure preferred shares, that reflects his personal opinion. It is my job every day of the week.

Secondly, when you look at the Caisse's mandate, it is one of "profitably, security and support to the economy". I do not think that if we were to invest heavily in the United States, we would be fulfilling our role of supporting the economy. When we speak of the economy, we mean the Canadian-Quebec economy, and the act of investing heavily in the United States would indicate that we were fulfilling our role in so doing. That is not to say we would never go to the United States to complement our diversification, because there are certain industries that do not exist in Canada. It could be worthwhile to invest there and perhaps bring about certain beneficial

[Text]

miques au Canada. Alors, nous avons des titres au Canada, aussi bien investir au Canada. Car, tout l'argent que vous investissez dans le marché secondaire, c'est-à-dire que, chaque fois, par exemple, que vous mettez de l'argent dans le Canadien Pacifique, vous mettez de l'argent dans l'économie canadienne. A ce moment-là, les gens vont investir dans autre chose du secteur canadien, et c'est ce qui fait fonctionner l'économie. Pour nous, aller investir aux États-Unis, c'est aussi une question de sécurité, et c'est aussi un de nos mandats. Mais, nous ne pouvons pas nous décider d'aller aux États-Unis, d'une façon très rapide, avec l'argent des citoyens du Québec que nous avons.

Le sénateur Leblanc: Il est question que le bill S-31 reflète dans sa forme actuelle, ou dans son fond actuel, que, à un moment donné, vous seriez peut-être obligé—c'est M. Parizeau qui l'a dit—d'aller à l'étranger pour investir?

M. Campeau: La Caisse a un mandat de rentabilité, sécurité et support de l'économie. S'il nous faut trouver d'autres moyens, nous allons les trouver. Tout ce que je peux vous dire, nous ne transigeons pas à la Bourse de Toronto, mais nous y transigeons quand-même.

Le président: Monsieur Campeau, je vous remercie de votre retour devant notre comité.

Le sénateur Frith: Si vous me permettez, en ce qui concerne le mot «économie», dans les trois objectifs mentionnés, c'est-à-dire «rentabilité, sécurité et support» pour l'économie, à quelle économie faites-vous référence?

M. Campeau: L'économie canadienne et québécoise.

Le sénateur Frith: Est-ce que cela est précisé à la Caisse de dépôt?

M. Campeau: Non.

Le sénateur Frith: On dit seulement le mot «économie»?

M. Campeau: On fait une relation avec l'économie québécoise.

The Chairman: Honourable senators, we are pleased to have the minister back with us this afternoon to answer any questions that may have occurred to you since we saw him last, and particularly with regard to representations we have heard from our other witnesses. Perhaps Senator Flynn could start off.

Senator Flynn: I was wondering if the minister had something to report, because he made a lot of comments with regard to the objections of provinces other than Quebec, and I think the minister said that he intended to meet the representatives of the objecting provinces. Perhaps he could make some comment on that.

L'honorable André Ouellet, ministre de la Consommation et des Corporations: Madame le président, j'ai reçu quelques télégrammes de ministres provinciaux qui ont exprimé un intérêt dans le projet de loi S-31. En particulier, le ministre Wells de l'Ontario m'a envoyé un télégramme indiquant son intérêt pour une rencontre au sujet du projet de loi S-31, ainsi qu'une série de questions qu'il formulait pour obtenir des précisions sur ce projet de loi.

[Traduction]

economic consequences for Canada. Now, we have securities in Canada, it is just as well to invest in Canada, because all the money invested in the secondary market, in other words, each time you put money into Canadian Pacific, for example, you put money into the Canadian economy. At that moment, people will invest in other areas of the Canadian sector, and that is what makes the economy function. For us, investing in the United States is also a question of security, which is also a part of our mandate. But we cannot decide to rush off to the United States with the money we have that belongs to Quebec citizens.

Senator Leblanc: Mention has been made that Bill S-31 reflects in its present form or by its present content that, at a given moment, you would perhaps be obliged—according to Mr. Parizeau—to invest outside of Canada?

Mr. Campeau: The Caisse has a mandate of profitability, security and support to the economy. If we have to find other means we will find them. All I can tell you is that we have not effected any compromise with the Toronto Stock Exchange, but we have compromised just the same.

The Chairman: Mr. Campeau, thank you for returning to appear before our committee.

Senator Frith: If you will permit me, with respect to the word "economy", as mentioned in the three objectives, i.e. profitability, security and support to the economy, to which economy are you referring?

Mr. Campeau: To the Canadian and Quebec economy.

Senator Frith: Is that specified at the Caisse de dépôt?

Mr. Campeau: No.

Senator Frith: Only the word "economy" is used?

Mr. Campeau: There is a relationship to the Quebec economy.

Le président: Honorables sénateurs, nous sommes heureux de revoir le ministre parmi nous cet après-midi. Il est venu répondre aux questions auxquelles vous auriez pensé depuis sa dernière visite, spécialement à propos des témoignages que nous avons entendus entretemps. Sénateur Flynn, voudriez-vous prendre la parole?

Le sénateur Flynn: Je me demandais si le ministre avait quelque chose à ajouter aux nombreuses observations qu'il nous a faites, surtout au sujet des objections des autres provinces que le Québec; il a dit, je crois, qu'il voulait rencontrer les représentants des provinces récalcitrantes. Pourrait-il nous donner des précisions à ce sujet?

Hon. André Ouellet, Minister of Consumer and Corporate Affairs: Madam Chairman, I have received some telegrams from provincial ministers expressing interest in Bill S-31. In particular, the Honourable Mr. Wells from Ontario sent me a telegram indicating his interest in a meeting concerning Bill S-31, as well as a series of questions he was formulating in order to obtain more precise details on the bill.

[Text]

Mon bureau a communiqué avec le ministre Wells. Il a été convenu d'une rencontre préliminaire au niveau de nos hauts fonctionnaires respectifs. Elle aura lieu prochainement. S'il y a lieu, mais cela n'est pas encore décidé, il y aura une rencontre au niveau ministériel, dépendant des discussions qui se tiendront au niveau des fonctionnaires.

Par ailleurs, le ministre du gouvernement de l'Alberta m'a fait savoir qu'il sera, au cours de la semaine prochaine, ici, à Ottawa. Par conséquent, si je suis disponible, il aimerait bien me rencontrer. J'ai donc confirmé ma disponibilité. Il y aura donc une rencontre la semaine prochaine avec ce ministre du gouvernement de l'Alberta.

Par ailleurs, mon bureau a communiqué avec les ministres de deux autres provinces pour vérifier auprès d'eux leur disponibilité et leur désir de me rencontrer. Il n'y a pas encore eu de réponse venant de leur bureau concernant une date possible. Voilà l'état de la question quant à mes discussions avec les provinces.

Le sénateur Flynn: J'avais compris que vous aviez dit que vous deviez rencontrer, d'ici Noël ou dans un avenir rapproché les représentants des provinces qui s'objectent. J'imagine que vous incluez la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, l'Ontario, que vous avez mentionnés, mais non pas le Manitoba, je ne crois pas, puisque le Manitoba a dit qu'il ne parlerait pas au Sénat, car il a manifesté son intention de ne s'exprimer qu'à la Chambre des communes, c'est son affaire. De toute façon, il n'a pas parlé de vous rencontrer. Nous avons ici un télex de Terre-Neuve disant qu'on vous a écrit, ou qu'on vous a fait des représentations. Vous avez six provinces, si je comprends bien. J'ai cru que vous aviez fait des représentations, je pense même vous avoir vu à la télévision, disant que vous vouliez rencontrer les provinces?

L'honorable M. Ouellet: Souvent on croit, ou on prend pour des réalités ce que l'on peut lire dans les journaux. Ce que j'ai dit, c'est que j'étais disponible, et que je ne refuserais certainement pas aucune rencontre avec les provinces. Vous semblez toujours utiliser l'expression «les provinces qui s'opposent».

Le sénateur Flynn: Ou qui ont des représentations à faire.

L'honorable M. Ouellet: Honorables sénateurs, il y a une grande nuance.

Le sénateur Flynn: Vous avez toujours été très subtil, je m'excuse.

L'honorable M. Ouellet: Il faut quand même reconnaître qu'il y a une distinction entre «vouloir discuter d'un projet de loi», «obtenir certaines clarifications», et «s'opposer à un projet de loi». Je ne suis pas ici pour qualifier les interventions des provinces. Peut-être que vous, sénateur Flynn, êtes mieux informé que moi.

Le sénateur Flynn: Il semble bien en effet que oui.

L'honorable M. Ouellet: Tant et aussi longtemps que les provinces n'auront pas fait leurs représentations, je ne prends pas pour acquis qu'ils s'opposent au projet de loi. Qu'ils veuillent en discuter, qu'ils veuillent faire des représentations, j'en suis convaincu, et plusieurs ministres provinciaux ont

[Traduction]

My office contacted Mr. Wells. A preliminary meeting was arranged between our respective senior officials to be held in the near future. If necessary, but that has not been determined yet, there will be a meeting at the ministerial level, depending upon the discussions that are held at the senior official level.

In another connection, the Alberta government minister has informed me he will be here in Ottawa next week. Consequently, if I am available, he would like to meet with me. I therefore confirmed that I would be available and there will be a meeting with this minister from the Alberta government.

In addition, my office communicated with the ministers from two other provinces to verify with them their availability and desire to meet with me. There has not yet been a response from their offices as to a possible date. That is the current situation regarding my discussions with the provinces.

Senator Flynn: I had understood you to say you were to meet, between now and Christmas or in the near future, with representatives from the objecting provinces. I imagine you are including British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Ontario, which you have likewise mentioned; but not Manitoba, I believe, since Manitoba has said that it will not address the Senate but only the House of Commons, that is their business. In any case, they did not mention meeting with you. We have here a telex from Newfoundland saying that they wrote to you and that they made representations to you. You have six provinces, if I understand correctly. I believed you had made representations, I think that I even saw you on television stating that you wanted to meet with the provinces?

Hon. Mr. Ouellet: Often we believe, or we accept as reality, what we read in the newspapers. What I said was that I was available and that I certainly would not refuse any meeting with the provinces. You seem always to use the expression "the provinces that are opposed".

Senator Flynn: Or which have representations to make.

Hon. Mr. Ouellet: Honourable Senators, there is an important nuance.

Senator Flynn: You have always been very subtle, excuse me.

Hon. Mr. Ouellet: It must be recognized just the same that there is a distinction between "desiring to discuss a bill", "obtaining certain clarifications" and "opposing a bill". I am not here to qualify the provinces' interventions. Perhaps you, Senator Flynn, are better informed than I am.

Senator Flynn: It would certainly seem that I am.

Hon. Mr. Ouellet: In so far as and as long as the provinces have not made their representations, I do not take for granted that they are opposed to the bill. That they want to discuss it, that they want to make representations, I am convinced, and several provincial ministers have indicated their interest in receiving supplementary details.

[Text]

indiqué leur intérêt à recevoir des informations supplémentaires.

Je vous ai répondu qu'il y aura des rencontres avec une province, une au niveau ministériel, et une autre au niveau des fonctionnaires. Je tente d'organiser d'autres rencontres qui se feront soit au niveau des ministres, ou des fonctionnaires, avec toute province qui voudrait bien participer à ce genre de rencontre. J'ai reçu des réponses de seulement deux provinces, à ce moment-ci.

Le sénateur Flynn: Ma question était simplement la suivante; est-ce que vous avez convenu, oui ou non, de rencontrer des provinces qui auraient des objections, des représentations à faire au sujet de ce projet de loi?

L'honorable M. Ouellet: J'ai dit que j'étais prêt à les rencontrer. Je désire les rencontrer et je suis à leur disposition.

Le sénateur Flynn: Par conséquent, est-ce qu'il ne serait pas mieux pour nous, qui étudions maintenant ce problème, non seulement sous l'angle des relations fédérale-provinciales, mais aussi sous tout autre angle, de retarder notre rapport jusqu'au moment où vous aurez participé à de telles rencontres?

L'honorable M. Ouellet: Je ne pense pas.

Le sénateur Flynn: Vous voulez qu'on le décide d'avance, ou est-ce que vous vous déciderez d'avance?

L'honorable M. Ouellet: Je ne veux pas présumer des décisions du Sénat. Ce n'est pas à moi de vous donner des conseils. Je vous dis que je crois que ce comité a eu plusieurs rencontres. Le comité a déjà questionné plusieurs témoins. Il a invité toutes les provinces qui voulaient présenter leur point de vue à se rendre devant ce comité, et de le faire. Je pense que vous n'avez pas à vous sentir mal à l'aise si vous rédigez votre rapport, car vous avez bel et bien invité toutes les provinces à faire valoir leur point de vue. Je pense que vous aurez vous-même à prendre ces décisions. Je vous fais confiance pour prendre vos responsabilités.

Le sénateur Flynn: Il y a des provinces qui ont préféré faire leurs représentations à vous-même ou au gouvernement. Conséquemment, il serait utile de savoir si vous aurez d'autres vues au sujet de ce projet de loi-là, après ces rencontres. De la façon dont vous répondez à mes questions, vous semblez prendre pour acquis que vous ne bougerez d'aucune façon après avoir rencontré les représentants des provinces.

L'honorable M. Ouellet: Dans la teneur des remarques que j'ai reçues des provinces, on ne m'indique pas, en tout cas pas à ce moment-ci, une opposition virulente à ce projet de loi. Les provinces qui ont communiqué avec moi m'ont posé certaines questions. Elles ont demandé certains éclaircissements. Je pense qu'il s'agit plus de répondre à ces questions et de préciser certains points, ou certains aspects de la loi, que d'avoir une décision de fond sur le projet de loi. Si on se rappelle le télégramme envoyé par le ministre Wells de l'Ontario, il dit clairement qu'il comprend les raisons et les objectifs qui ont incité le gouvernement canadien à déposer ce projet de loi.

[Traduction]

I told you that there will be meetings with one province, one at the ministerial level and another at the senior official level. I am trying to organize other meetings which will take place either at the ministerial level or at the senior official level with each province that is willing to participate in this type of meeting. I have so far received responses from only two provinces.

Senator Flynn: My question was simply the following: have you agreed, yes or no, to meet with those provinces which have objections or representations to make with respect to the bill?

Hon. Mr. Ouellet: I said that I was ready to meet with them. I want to meet with them and I am available to do so.

Senator Flynn: Consequently, would it not be better for us—who are now studying this problem, not only from the federal-provincial relations angle, but from every other angle as well—to delay our report until such time as you have participated in said meetings?

Hon. Mr. Ouellet: I do not think so.

Senator Flynn: Do you want us to decide beforehand, or do you decide in advance?

Hon. Mr. Ouellet: I do not want to presume the Senate's decisions. It is not up to me to advise you. I believe this committee has had several meetings. The committee has already questioned several witnesses. It has invited all of the provinces that wanted to present their point of view to appear before it in order to do so. I think that you need not feel uncomfortable in writing your report, because you have definitely invited all of the provinces to put forward their points of view. I think that you yourself will have to take these decisions. I am confident you will accept your responsibilities.

Senator Flynn: Some of the provinces preferred to make their representations to you or to the government. Consequently, it would be useful to know whether you have different opinions concerning the bill after these meetings. From the manner in which you have responded to my questions, you seem to take for granted that you will not change your position in the slightest after having met with representatives from the provinces.

Hon. Mr. Ouellet: The purport of the comments I have received from the provinces has not indicated to me, not thus far in any case, any violent opposition to this bill. The provinces that have communicated with me have asked certain questions. They have asked for certain clarifications. I think it is more a matter of answering their questions and clarifying specific points, specific aspects of the bill, than it is of taking a fundamental decision on the bill. If we recall the telegram sent by the Honourable Mr. Wells from Ontario, he clearly states that he understands the reasons and the objectives which prompted the Canadian government to table this bill.

[Text]

Le sénateur Flynn: Apparemment, le ministre n'a pas pris connaissance du mémoire que nous avons reçu de la Colombie Britannique qui s'objecte formellement au projet de loi S-31, et qui en demande tout simplement le retrait. Apparemment vous ne l'avez pas lu.

L'honorable M. Ouellet: C'est possible que certaines provinces s'objectent formellement. On me dit que vous avez reçu aujourd'hui, à ce comité, ce document, et que c'est ce comité qui nous a transmis cette opposition. Il est possible que certaines provinces s'objectent. Cela confirme les idées que nous avons émises lorsque j'ai comparu devant ce comité antérieurement. C'est un projet de loi qui ré-affirme la position du gouvernement canadien dans le domaine du transport international et interprovincial, et dans le domaine des pipelines. Par conséquent, il s'adresse, non pas à une province en particulier, mais à toutes les provinces. Il est possible qu'il y ait quelques provinces qui aient des représentations à faire, et il est possible qu'il y en ait d'autres qui aient des objections.

Le sénateur Flynn: Le mémoire de la Colombie Britannique contredit formellement ce que vous venez de dire à l'effet que les représentations que vous aviez reçues étaient seulement pour la forme, et que l'on comprenait très bien, vous basant sur le télégramme de M. Wells. C'est une objection formelle. Vous passez toujours à côté de la question.

L'honorable M. Ouellet: Vous avez reçu ce document aujourd'hui, et j'ai comparu la semaine dernière. Il faudrait avoir plus de rigueur intellectuelle.

Le sénateur Flynn: On va en parler, de rigueur intellectuelle, si vous voulez. On va revenir à ce que vous avez dit la semaine dernière. Je vous ai demandé s'il y avait une raison précise pour présenter ce projet de loi. Vous m'avez dit que c'était simplement théorique. Je vous ai demandé si cela était en rapport avec le problème de la Caisse et du Canadien Pacifique. Vous m'avez dit que cela est survenu depuis, et que vous ne saviez rien d'avance. C'est ce que vous avez dit formellement. Si vous le désirez, je vais vous le citer.

Est-ce que vous êtes encore d'avis que c'est un problème absolument théorique et que vous ne connaissiez pas les représentations faites par monsieur Burbidge avant de déposer ce projet de loi?

Est-ce que vous n'avez pas compris ma question? J'ai dit: Prétendez-vous encore que vous ne connaissiez pas les représentations faites par M. Burbidge lorsque vous avez déposé ce projet de loi?

L'honorable M. Ouellet: Madame le président, je pense que la semaine dernière j'ai dit clairement que ce projet de loi avait une portée nationale et qu'il s'adressait à une situation précise, c'est-à-dire protéger la juridiction du gouvernement canadien dans le domaine du transport interprovincial et international et aussi dans le domaine du pipe-line. Il ne s'adressait pas à une compagnie ou à une province en particulier, mais il s'adressait à un secteur important de l'économie qui s'appliquait à toutes les provinces.

L'honorable sénateur Flynn a essayé de m'amener à discuter d'un cas précis et je lui ai dit que ce n'était pas la portée de la législation, et qu'elle s'appliquait...

[Traduction]

Senator Flynn: Apparently, the minister is not familiar with the brief we received from British Columbia, formally objecting to bill S-31, and requesting quite simply, that it be withdrawn. Apparently you have not read it.

Hon. Mr. Ouellet: It is possible that certain provinces are objecting formally. I am told this document was received today by this committee which, in turn, transmitted to us the message of opposition. It is possible that certain provinces object. That confirms the ideas we expressed when I appeared before this committee previously. It is a bill which reaffirms the Canadian government's position in the area of international and interprovincial transport, and that of pipelines. Consequently, it applies, not to one province in particular, but to all provinces. It is possible that there are some provinces who have representations to make, and it is possible that there are others who have objections.

Senator Flynn: British Columbia's brief formally contradicts what you have just said to the effect that the representations you received dealt only with matters of form, and that was certainly understandable since you based your statement on Mr. Wells' telegram. That is a formal objection. You always skirt the issue.

Hon. Mr. Ouellet: You received this document today and I appeared before the committee last week. More intellectual rigour than that is needed.

Senator Flynn: We will speak of intellectual rigour if you like. We will return to what you said last week. I asked you if there was a specific reason for presenting this bill. You told me it was simply theoretical. I asked you if it was related to the problem of the Caisse and Canadian Pacific. You told me that it had arisen since that time and that you knew nothing beforehand. That is what you said formally. If you wish, I will quote you.

Are you still of the opinion that it is an entirely theoretical problem and that you were not aware of the representations made by Mr. Burbidge before tabling this bill.

Did you not understand my question? I said: do you still claim not to have known about the representations made by Mr. Burbidge when you tabled the bill?

Hon. Mr. Ouellet: Madam Chairman, I think that last week I clearly stated that this bill had national significance and that it applied to a specific situation, i.e. that of protecting the Canadian government's jurisdiction in the domain of interprovincial and international transport and in the domain of pipelines. It did not apply to one company or to one province in particular but it dealt with an important sector of the economy which applied to all the provinces.

The Honourable Senator Flynn tried to lead me to discuss an isolated case and I told him that it was not the scope of the legislation, that it applied...

[Text]

Le sénateur Flynn: Ce n'est pas ça.

L'honorable M. Ouellet: . . . qu'elle avait une portée globale. Il peut vouloir interpréter mes propos de la façon qu'il le veut. Cependant, je pense qu'il ne peut pas me faire dire ce que je n'ai pas dit. Quant à la question précise qu'il vient de me poser, si je connaissais l'intervention de M. Burbidge—j'ai déjà dit publiquement que M. Burbidge ne m'avait jamais parlé—et je peux le répéter ici à nouveau. Je n'ai jamais reçu de représentation de M. Burbidge.

Le sénateur Flynn: Mais, vous n'étiez pas au courant qu'il avait écrit au premier ministre. Quand vous avez préparé ce projet de loi, vous ne saviez pas que cela découlait de la lettre que M. Burbidge avait adressée au premier ministre et les rencontres qu'il avait eues avec certains de vos collègues.

L'honorable M. Ouellet: Je sais que le sénateur voudrais . . .

Le sénateur Flynn: Non, répondez donc à la question.

Le sénateur Frith: Laissez-lui donc l'occasion.

Le sénateur Flynn: Lui laisser l'occasion de passer à côté!

L'honorable M. Ouellet: Je pense que le sénateur, qui a été ministre, doit très bien savoir qu'il ne peut pas révéler les discussions qui se tiennent au conseil des ministres. Deuxièmement, le sénateur Flynn doit très bien savoir et accepter mon témoignage à l'effet que ce projet de loi n'a pas une portée uniquement sur une compagnie.

Le sénateur Flynn: Je suis capable de lire aussi bien que vous. Ici à la page . . .

L'honorable M. Ouellet: Alors, si vous êtes capable de lire aussi bien que moi, conduisez-vous comme un homme intelligent et décent!

Le sénateur Flynn: Avec vous, je me conduis comme vous le méritez . . .

L'honorable M. Ouellet: Ne venez pas me porter de fausses interprétations.

Le sénateur Flynn: Je me conduis comme vous le méritez. Je vais vous citer ce que vous avez dit la semaine dernière, alors que je vous posais la question.

La conclusion de votre déclaration, monsieur le ministre, c'est qu'il n'y avait aucun fait particulier, aucune situation précise qui vous a amené à présenter ce projet de loi-là?

L'honorable M. Ouellet: Ah non, pas du tout.
Et je continuais:

Alors quelles sont-elles ces circonstances qui vous ont amené à agir ainsi, quand vous parlez d'érosion, de l'érosion de la compétence fédérale dans le domaine du transport? Qu'est-ce que c'est?

Et votre réponse:

Vous savez que présentement, nous passons à travers une période économique difficile.

Ceci est encore des faux-fuyants comme aujourd'hui. Je vais continuer à vous citer.

Et vous savez qu'il y a des changements de direction de prises de contrôle qui se font, qu'il y a une agitation

[Traduction]

Senator Flynn: That is not it.

Hon. Mr. Ouellet: . . . that it was comprehensive in nature. He may wish to interpret the remarks in the manner he chooses, but I do not think he can make me say what I have not said. As for the specific question which he has just put me—whether or not I knew of Mr. Burbidge's intervention—I have already stated publicly that Mr. Burbidge had never spoken to me, and I can repeat that here again. I have never received representation from Mr. Burbidge.

Senator Flynn: But you were not aware that he had written to the prime minister. When you prepared this bill, you did not know that it had issued from Mr. Burbidge's letter to the prime minister and from the meetings he had had with certain of your colleagues.

Hon. Mr. Ouellet: I know that the Senator would like . . .

Senator Flynn: No. Answer the question.

Senator Frith: Then give him the opportunity.

Senator Flynn: Give him the opportunity to skirt the issue.

Hon. Mr. Ouellet: I think that the Senator, who was once a minister, must be very well aware that he cannot reveal the nature of discussions held with other ministers. Secondly, Senator Flynn must certainly know and accept my testimony to the effect that the scope of this bill is not simply one company.

Senator Flynn: I am as capable of reading that as you are. Now, here at page . . .

Hon. Mr. Ouellet: Well, if you are as capable of reading as I am, why don't you act like an intelligent and decent man!

Senator Flynn: With you, I act the way you deserve.

Hon. Mr. Ouellet: Do not come and bring me any false interpretations.

Senator Flynn: I act the way you deserve. I am going to quote what you said last week when I put you this question:

The conclusion of your statement, Mr. Minister, is that there was not one fact in particular, not one specific situation that led you to present this bill?

Hon. Mr. Ouellet: No, not at all.
And I continued:

Then what were the circumstances that led you to act, when you spoke of erosion, of erosion of federal jurisdiction in the area of transport? What are they?

And your reply:

You know that we are presently going through a difficult economic period.

More evasions, like today. I continue to quote you:

And you know that changes in direction and take-overs are occurring as well as a major shake-up of the public

[Text]

importante dans le domaine de la Bourse. En une période de récession économique difficile, il est possible que les compagnies soient obligées de liquider certains de leurs avoirs et que face à ceci, plutôt que de vendre à des intérêts privés, ils pourraient vendre à des intérêts provinciaux.

Et là je vais continuer alors que je vous demandais:

Alors, c'est simplement en théorie que le problème s'est posé? C'est la difficulté théorique qui vous a amené à présenter ce projet de loi, au cas où . . .

Et vous répondiez:

C'est la sagesse gouvernementale de prévenir, plutôt que d'être obligé de guérir.

C'est ce que vous avez répondu. Vous ne me répérez pas que vous ne saviez pas, au moment où le projet de loi a été déposé, que la représentation avait été faite au gouvernement par le Canadien Pacifique.

L'honorable M. Ouellet: Je pense, madame le président, que la réponse que j'ai donnée, qui est consignée ici au compte rendu des délibérations du comité des affaires juridiques et constitutionnelles, le 17 novembre dernier, était une réponse très claire.

Le sénateur Flynn: Comme celle que vous donnez aujourd'hui!

L'honorable M. Ouellet: Je ne comprends pas pourquoi le sénateur essaie de revenir sur cette question qui a été posée et à laquelle j'ai déjà répondu.

Le sénateur Flynn: Maintenant, à la page 28:20, je vous ai posé la question:

Mais si vous n'avez pas de problèmes, pourquoi nous présentez-vous ce bill? Si vous en avez pas, vous voulez absolument en imaginer?

Et votre réponse était:

Non, ce n'est pas que l'on veut en imaginer, mais en législateurs prudents, nous voulons nous assurer que ce domaine, qui est de juridiction fédérale, le reste, . . .

Vous refusiez de dire qu'il y avait le cas particulier du Canadien Pacifique qui, d'ailleurs, a été reconnu par M. Burbidge, ici, que c'est vraiment à la suite de sa lettre que le projet de loi a été déposé. Vous êtes incapable de me citer un autre cas qui justifierait la présentation de ce bill.

L'honorable M. Ouellet: Il y a des dizaines et des dizaines de cas qui peuvent justifier ce bill. Ce que ma réponse donne, c'est que nous voulons nous assurer que ce domaine du transport international et interprovincial, qui est de juridiction, le reste. C'est ça la réponse. La réponse est très claire; que ce soit pour une compagnie, pour cinq compagnies, pour 10 ou pour 20 compagnies, c'est la même réponse. Le gouvernement canadien a agi non pas pour réparer ou replâter des pots cassés, mais a agi avant, pour justement réaffirmer sa juridiction dans ce domaine et s'assurer qu'il n'y aurait pas d'empiètement de cette juridiction fédérale par les provinces qui agiraient pour leur compte ou par l'entremise d'organismes de placement agissant pour eux ou pour elles.

[Traduction]

purse. In a period of difficult economic recession, it is possible that companies will be obliged to liquidate some of their assets and that, faced with the prospect, rather than selling to private interests, they could sell to provincial interests.

Now I continue when I asked you:

Therefore, the problem has presented itself only in theory? You are presenting this bill to counter a theoretical difficulty, in the case where . . .

And you responded:

It is the wisdom of the government to prevent rather than be forced to cure.

That is what you replied. You will not reiterate that you were unaware at the time the bill was tabled that representations had been made to the government by Canadian Pacific.

Hon. Mr. Ouellet: I think, Madam Chairman, that my reply which is recorded here in the deliberations of the Committee on Legal and Constitutional Affairs on November 17, was a very clear response.

Senator Flynn: Like the one you are giving today!

Hon. Mr. Ouellet: I fail to understand why the Senator is trying to return to this question which has already been asked and to which I have already responded.

Senator Flynn: Now, at page 28:20, I put you the question:

But if you do not have a problem, why are you presenting us with this bill? If you do not have any, do you insist on imagining them?

And your reply was:

No, it is not that we want to imagine them, but in cautious legislatures we want to be assured that this domain, which is under federal jurisdiction, remains so . . .

You refused to say that it was the specific case of Canadian Pacific and, moreover, that it was recognized here by Mr. Burbidge that the bill had actually been tabled as a result of his letter. You are incapable of citing any other case that would justify the presentation of this bill.

Hon. Mr. Ouellet: There are dozens and dozens of cases that warrant the bill. What my reply shows is that we want to assure ourselves that the area of international and interprovincial transport, which is under our jurisdiction, remains so. That is what the answer means. The reply is very clear, whether it be for one company, for five companies, for ten or for twenty companies, it is the same response. The Canadian government has acted with a view not to repairing or patching up something broken, but it has acted in advance in order to, precisely, reaffirm its jurisdiction in this area and to ensure that there will be no encroachment of federal jurisdiction by provinces acting in their own interests or through the intervention of investment agencies acting on their behalf.

[Text]

Or, je pense que ma réponse, sénateur Flynn, était très claire à l'époque, et vous devez la prendre dans son contexte général.

Le sénateur Flynn: Vous avez quand même refusé d'admettre que le cas du Canadien Pacifique était à l'origine de ce bill-là.

Le sénateur Frith: Parce que ce n'est pas vrai.

Le sénateur Flynn: En vérité, la preuve a été faite que c'était la seule raison.

L'honorable M. Ouellet: La preuve—je m'excuse, mais là, je ne sais pas si le sénateur Flynn se pense en cour en train de faire un procès et essaie d'influencer le jury en disant que quelqu'un est coupable de quelque chose. Je voudrais plutôt qu'il se comporte comme un législateur qui a à étudier un projet de loi et voir les mérites ou les démérites de la loi. Je pense que la question est très claire. Le gouvernement canadien a agi pour protéger sa juridiction, pas seulement dans le cas d'une compagnie, mais des dizaines de compagnies qui pourraient être achetées par des provinces et qui pourraient avoir des conséquences importantes sur le commerce international et interprovincial et dans le domaine des pipe-lines. C'est pour cela qu'on a agi, c'est tout.

The Chairman: Senator Flynn, I think you have pursued that line of questioning very assiduously and you have been answered by the minister. Do you have some other questions you would like to put?

Senator Flynn: I have decided not to pursue it any more. I think you have guessed exactly what was in my mind. It is no use.

The Chairman: You will be allowed a second round if we are not too late.

Senator Flynn: I do not think it would serve any purpose.

Senator Godfrey: I should like to start off by asking the minister, who no doubt has perused the testimony he gave before this committee several weeks ago, whether he has any corrections to make or any comments to make on what he said at that time. Have your advisors told you that maybe they advised you wrongly?

Hon. Mr. Ouellet: I think that I have a short statement to add to what I said earlier. I do not know if honourable senators want to hear my statement.

Senator Godfrey: If you do not give it now I am going to ask you some questions. You might as well give it voluntarily rather than under cross-examination, if we are referring to the same thing. I have referred to this; it is on the record.

The Chairman: Would you like to make your statement, Mr. Minister?

Hon. Mr. Ouellet: I understand that the senator has a series of questions. I do not want to take up the time of the senators in reading a document.

Senator Godfrey: I just thought you would like to do that. However, let me start by asking questions. You appeared before us on November 17, and at page 9 of the report you made this statement:

[Traduction]

Now, I think my response, Senator Flynn, was very clear at the time and you must interpret it in its general context.

Senator Flynn: Nevertheless, you have refused to admit that the Canadian Pacific case was responsible for this bill.

Senator Frith: Because that is not true.

Senator Flynn: We have seen the proof that it was the only reason.

Hon. Mr. Ouellet: The proof—excuse me, but I am not sure whether Senator Flynn imagines himself in the courtroom in the process of conducting proceedings and is trying to influence the jury by saying that someone is guilty of something. I would prefer that he conduct himself like a legislator who must study a bill to discover its merits and demerits. I believe the matter is very clear. The Canadian government has acted to protect its jurisdiction, not only in the case of one company, but in the case of dozens of companies which could be purchased by provinces and which could have significant consequences for international and interprovincial commerce and in the domain of pipelines. That is why we have acted, and that is the only reason why.

Le président: Sénateur Flynn, je crois que vous avez insisté suffisamment sur ce point et que le ministre vous a répondu. Avez-vous d'autres questions à poser?

Le sénateur Flynn: J'ai décidé de laisser tomber. Je crois que vous avez bien deviné ce que j'ai en tête. C'est inutile.

Le président: Vous pourrez poser d'autres questions au second tour, s'il n'est pas trop tard.

Le sénateur Flynn: Je crois que cela ne servira à rien.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais d'abord demander au ministre, qui a sans doute relu le témoignage qu'il a fait devant ce comité il y a quelques semaines, s'il a des corrections à apporter ou des commentaires à ajouter. Vos conseillers vous ont-ils dit qu'ils vous ont peut-être mal conseillé?

L'honorable M. Ouellet: J'aimerais ajouter quelques brefs commentaires à ce que j'ai dit plus tôt. Je ne sais pas si les honorables sénateurs sont intéressés à les entendre.

Le sénateur Godfrey: Si vous ne faites pas votre déclaration, je vais vous poser quelques questions. Autant faire votre déclaration volontairement plutôt que d'être interrogé, si nous songeons à la même chose. J'en ai déjà parlé, c'est inscrit au compte rendu.

Le président: Voulez-vous faire votre déclaration, monsieur le Ministre.

L'honorable M. Ouellet: J'ai cru comprendre que le sénateur avait des questions à poser. Je ne veux pas faire perdre du temps aux sénateurs en lisant un document.

Le sénateur Godfrey: Je croyais que vous préféreriez cela. Cependant, je vais poser mes questions. Vous avez comparu devant ce comité le 17 novembre, et à la page 9 du rapport vous avez dit ce qui suit:

[Text]

Changes to the Aeronautics Act became necessary after a Supreme Court of Canada decision held that if an airline was owned and controlled by a provincial government it was not subject to regulation by the federal government in accordance with the principle of sovereignty of the provincial Crown; therefore, legislation was passed by Parliament.

Later on, at page 30 you made a statement which I think must have been written down, which I think you were repeating from notes, and I presume this is the briefing you had. You said:

... the Aeronautics Act was necessary because of a decision of the Supreme Court of Canada, which decision held that if an airline were owned and controlled by a provincial government it was not subject to regulation by the federal government in accordance with the principle of sovereignty of the provincial Crown.

At page 36 I started my questioning by saying: "I do not want to appear awfully dumb but," which they did not put into *Hansard*.

Senator Buckwold: They left that out?

Senator Godfrey: I guess I could not quite understand the point made by the minister. I am quoted as saying:

... I am not sure why the Aeronautics Act came into force. Was this to ensure that other provincial governments could not buy up airlines, or was it so that they could not control Provincial Western Airlines?

HON. MR. OUELLET: It was to prevent a repetition of what took place.

SENATOR GODFREY: So that they could not control Provincial Western Airlines. Unless there is some act like that, the provinces could control one of those enterprises, and you could do nothing about it; is that the case?

Then the minister quoted the section from the Aeronautics Act which prevented the transfer of shares, giving me the impression that it could not happen again. Later on I said:

I simply want to clear up one point that somebody was trying to make, saying, in effect, "Why do you have to stop the transfer of shares when they come under federal regulations but not if they are owned entirely by a province?" In the latter case, there is nothing you can do about it.

HON. MR. OUELLET: That is correct.

I thought you had received the paper prepared by the Library of Parliament with reference to the judgment of the Supreme Court of Canada in the aeronautics case. Chief Justice Bora Laskin, supported by six other judges, said:

... the general principle at common law is that the Crown is not bound by a statute unless such an explicit intent is

[Traduction]

Il était devenu nécessaire de modifier la Loi sur l'aéronautique. En effet, la Cour suprême du Canada avait jugé que si une société aérienne appartenait à un gouvernement provincial ou était contrôlée par ce dernier, elle n'était pas soumise à la réglementation du gouvernement fédéral conformément au principe de souveraineté de la Couronne provinciale; c'est la raison pour laquelle le Parlement a adopté la loi.

Un peu plus loin, à la page 30, vous avez fait une déclaration qui devait, je crois être écrite et il me semble que vous vous inspiriez des notes qui vous avaient été remises à la séance d'information. Vous dites:

... Une modification à la Loi sur l'aéronautique s'imposait, par suite de la décision de la Cour suprême du Canada qui soutenait que, si une société aérienne était la propriété d'un gouvernement provincial et assujettie à son contrôle, elle était soustraite à la réglementation fédérale, conformément au principe de souveraineté du gouvernement provincial.

A la page 36, j'ai débuté ma question en disant: «Je ne veux pas sembler ignorant» mais cette phrase n'a pas été imprimée dans le compte rendu.

Le sénateur Buckwold: On l'a supprimée?

Le sénateur Godfrey: Je comprenais mal ce que disait le ministre. On m'attribue les paroles qui suivent:

... Je ne sais pas pourquoi la Loi sur l'aéronautique est entrée en vigueur. Voulait-on s'assurer que d'autres gouvernements provinciaux ne fassent pas l'acquisition de sociétés aériennes, ou si c'était plutôt pour empêcher que l'on ne contrôle les lignes aériennes provinciales de l'Ouest?

L'HONORABLE M. OUELLET: C'était pour prévenir une répétition de ce qui s'est déjà produit.

LE SÉNATEUR GODFREY: Pour qu'ils ne puissent pas contrôler les lignes aériennes provinciales de l'Ouest. Dans une mesure législative de ce genre, les provinces pourraient contrôler l'une de ces entreprises et vous n'y pourriez rien; n'est-il pas vrai?

Le ministre a alors cité l'article de la Loi sur l'aéronautique qui interdit le transfert d'actions en me donnant l'impression que cela ne se reproduirait plus. J'ai ensuite ajouté:

Je ne veux que préciser une question que quelqu'un essayait de poser, à savoir: «pourquoi essayer d'arrêter le transfert des actions lorsqu'elles sont assujetties aux règles du gouvernement fédéral, mais non si elles sont entièrement la propriété d'une province?» Dans ce dernier cas, vous ne pouvez rien y faire.

L'HONORABLE M. OUELLET: C'est exact.

Je croyais que vous aviez reçu le document préparé par la Bibliothèque du Parlement concernant la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire de l'aéronautique. Le juge en chef Bora Laskin, appuyé de six autres juges, a conclu ceci:

... Le principe général de common law veut qu'aucune loi ne lie la Couronne si celle-ci n'y est pas expressément

[Text]

clearly expressed therein. An exception to this general rule is that the Crown would be bound "by necessary implication" in instances where the goals and objectives of the statute would be frustrated unless the Crown were bound in this way.

The judgment was cited by Justice Spence who said in addition

Under his interpretation,—

They turned to another point as well.

... the Committee could not ... attempt to control the transfer of shares from one party to another, but only the transfer of control of the actual delivery of air services.

The Hon. Otto Lang was explaining it in the House of Commons by saying:

The Bill before us changes the situation. It makes it clear that the Aeronautics Act is indeed binding on Her Majesty in right of Canada or a province or an agent of either of one them ...

It goes on to say at page 6:

This Act is binding on Her Majesty in right of Canada or a province and any agent thereof.

It is not a question that the federal government cannot control corporations owned by the province. It is simply that they can only control it by an act which specifically refers to a province. When the Aeronautics Act was passed it cleared up the situation in two ways: one, it made it perfectly clear that it applied to the transfer of shares and, secondly, it made it perfectly clear that the Aeronautics Act applied to a crown corporation. Yet, that was not the impression of the statement made before the committee. When we ended on that basis I thought there was no answer to your argument because if you cannot control then you have to stop them getting control. It appears from what I have said that you can control. Having said that, are you ready with your statement?

Hon. Mr. Ouellet: I think it is a question of interpretation. What is clear is that the Canadian Transport Commission has been urging the government and the Department of Transport for some time to make amendments to the Aeronautics Act because they realize that the act is full of loopholes. It is difficult to administer and, indeed, there are all kinds of mistakes. I would give you an example of a loophole in relation to Quebecair. Since the last time I appeared before you there have been a number of articles in the newspapers, particularly in the journal *La Presse* outlining what the Quebec government has done with Quebecair. It clearly indicates that they have, despite the clear wording of section 15.1 of the Aeronautics Act, in a sense circumvented the act and have taken the position if it is not a *de jure* ownership it is a *de facto* ownership of the company. This is clearly an example that the Aeronautics Act was not as well written as we would have liked it to have been.

[Traduction]

mentionnée. Il existe à cette règle générale une exception où la Couronne est liée «par déduction nécessaire» dans les cas où les buts et objectifs de la loi ne pourraient être respectés si elle ne liait pas ainsi la Couronne.

Le jugement a été cité par le juge Spence qui a ajouté que:

... de son avis, ...

Ils ont aussi soulevé un autre point.

... Le Comité ne pourrait pas tenter de contrôler le transfert d'actions mais seulement le transfert du contrôle de l'exploitation d'un service aérien.

L'honorable Otto Lang a expliqué ceci à la Chambre des communes en disant:

Le projet de loi que nous étudions modifie la situation. Il précise clairement que la Loi sur l'aéronautique lie en fait Sa Majesté du chef du Canada ou Sa Majesté du chef d'une province ou un mandataire de Sa Majesté de ce chef ...

On trouve aussi à la page 6:

Cette Loi lie Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province ou un mandataire de Sa Majesté de ce chef.

Il ne s'agit pas de dire que le gouvernement fédéral ne peut pas contrôler des sociétés qui appartiennent à une province. Cela signifie simplement qu'il ne peut exercer ce contrôle en vertu d'une loi qui mentionne expressément une province. Quand la Loi sur l'aéronautique a été adoptée, elle a précisé la situation de deux façons: d'abord, elle a indiqué clairement que la loi s'appliquait au transfert d'actions et, ensuite, elle a précisé clairement que la Loi sur l'aéronautique s'applique à une société de la Couronne. Or, ce n'est pas l'impression que donnait la déclaration faite devant le Comité. Lorsque nous avons accepté la déclaration, je croyais qu'aucune réponse n'était possible à votre argumentation selon laquelle si vous ne pouvez pas exercer ce contrôle vous pouvez les empêcher d'acquiescer le contrôle. L'exposé que je viens de faire indique que vous pouvez exercer un contrôle. Cela dit, voulez-vous faire votre déclaration?

L'honorable M. Ouellet: Je crois que c'est une question d'interprétation. Ce qui est clair c'est que la Commission canadienne des transports a demandé au gouvernement de modifier la Loi sur l'aéronautique après avoir constaté que celle-ci comporte de nombreuses lacunes. Elle est difficile à administrer et, en réalité, elle a été mal conçue. Je pourrais vous donner l'exemple d'une échappatoire en ce qui concerne Quebecair. Depuis ma dernière comparution devant le Comité, un certain nombre d'articles sont parus dans les journaux, tout particulièrement dans *La Presse*, qui énonçaient ce que le gouvernement du Québec a fait de Quebecair. Ces articles indiquent clairement qu'il a, malgré le libellé très clair de l'article 15.1 de la Loi sur l'aéronautique, contourné la loi, en prétendant qu'il ne s'agit pas d'une propriété de *jure* mais bien d'une propriété *de facto* de la société. Cela démontre clairement que la Loi sur l'aéronautique a été moins bien rédigée que nous l'aurions souhaité.

[Text]

Senator Godfrey: I am not arguing about that. What I am arguing about is your statement that the federal government did not have the power to write regulations in respect to . . .

Hon. Mr. Ouellet: No, no.

Senator Godfrey: You said that three times.

Senator Flynn: You misunderstood.

Hon. Mr. Ouellet: You have the power to do it but how do you implement it? It is the implementation of it. Obviously you pass regulations but, if they are not followed, how do you make them applicable? That is what I was discussing. How do you force a provincial Crown to follow it? If they follow it, there is no problem, but if they do not, what sorts of measures do you have on hand to make them applicable?

Senator Godfrey: You say now that you do have the power but whether or not you can exercise it is another thing.

The next thing I would like to talk about is really why this bill extends to interprovincial trucking, buses, shipping and air transportation. I had another paper prepared of the *Winner* case, which was a Privy Council decision in 1954, which held that all interprovincial trucking was under the control of the federal government before that, and the federal government in effect decided it did not want to get mixed up with the regulating of interprovincial buslines or trucking firms and so on. I would like to give a summary from the interim report by the Economic Council of Canada in November 1979, which really summarizes very neatly the situation in a paragraph or two. I am quoting from page 21:

The decision in the *Winner* case in 1954 determined clearly that, under section 92(10)(a) of the British North America Act the federal government had jurisdiction over the intraprovincial operations of companies also engaged in extraprovincial transport, as well as over extraprovincial motor transport. The federal government had not undertaken any economic regulation of motor transport. Later in 1954 it passed the Motor Vehicle Transport Act, pursuant to which federal responsibility for regulation of extraprovincial trucking was delegated to provincial regulatory authorities. In 1967, however, the federal government incorporated sections 29 to 31 into the new National Transportation Act, which provided for the regulation of extraprovincial trucking by the CTC in the event that it should decide to take back the powers now delegated to the provinces. However, the Minister of Transport made it clear at the time that the federal government would repossess its powers only if the provinces were to consent to its doing so.

Today all provinces but one regulate entry into the intraprovincial trucking industry. Only a few provinces regulate rates, but several require that rates be filed and adhered to by trucking operators. Alberta regulates neither entry nor rates, nor does it require that rates be filed with the Alberta Motor Transport Board.

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Je ne conteste pas cela. Ce qui nous préoccupe c'est que vous ayez dit que le gouvernement fédéral n'a pas le pouvoir de rédiger des règlements concernant . . .

L'honorable M. Ouellet: Non, non.

Le sénateur Godfrey: Vous l'avez dit à trois reprises.

Le sénateur Flynn: Vous vous êtes mépris.

L'honorable M. Ouellet: Vous avez le pouvoir de le faire mais comment l'appliquerez-vous? Sans doute, vous adoptez le Règlement, mais comment procédez-vous pour qu'il soit respecté? Voilà ce dont je parle. Comment contraindrez-vous la Couronne provinciale à le suivre? Si elle le suit, il n'y a pas de difficultés; mais dans le cas contraire, de quelles mesures disposez-vous pour appliquer ce Règlement?

Le sénateur Godfrey: Vous dites donc maintenant que nous avons le pouvoir, mais savoir si oui ou non nous pouvons l'exercer, c'est une autre affaire.

Je voudrais maintenant parler un peu de la raison pour laquelle ce projet de loi s'étend au transport interprovincial par camion, autobus, chemins de fer et avion. J'ai fait préparer une autre copie de la décision rendue en 1954 par le Conseil privé dans la cause *Winner*, où il est stipulé que le camionnage interprovincial relevait auparavant de la compétence du gouvernement fédéral, qui a décidé qu'il n'était pas effectivement intéressé à s'immiscer dans la réglementation des sociétés interprovinciales de transport par autobus, par camion, et ainsi de suite. J'aimerais vous citer un extrait du rapport provisoire du Conseil économique du Canada, en date de novembre 1979: on y trouve la situation très bien résumée en un ou deux paragraphes.

L'arrêt prononcé dans le cas *Winner*, en 1954, a clairement établi qu'en vertu de l'alinéa 92(10)a de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, le gouvernement fédéral avait compétence sur les activités intraprovinciales de compagnies engagées également dans le transport extraprovincial, de même que sur le transport extraprovincial par véhicule à moteur. Le gouvernement fédéral n'avait adopté aucune réglementation de caractère économique en ce domaine. Vers la fin de 1954, il adopta la *Loi sur la sécurité des véhicules automobiles*, en vertu de laquelle sa responsabilité concernant la réglementation du camionnage extraprovincial était déléguée aux autorités provinciales. Mais en 1967, le gouvernement fédéral incorporait dans la nouvelle *Loi nationale sur les transports* les alinéas 29 et 31 qui prévoyaient que s'il souhaitait récupérer ce rôle déjà délégué aux provinces, il pouvait le faire. A l'époque, cependant, le ministre des Transports a fait savoir que le gouvernement ne reprendrait ces pouvoirs que si les provinces y consentaient.

A l'heure actuelle, toutes les provinces, sauf une, réglementent l'industrie du camionnage intraprovincial. Quelques-unes seulement réglementent les tarifs, mais plusieurs exigent cependant que les tarifs soient déposés et respectés. L'Alberta ne réglemente ni l'entrée ni les tarifs, et elle n'exige pas non plus que les tarifs soient soumis à la Commission des transports de l'Alberta.

[Text]

The federal government has not taken any interest for nearly 30 years even though it has had the power to do so, and my question is: Why does it suddenly decide to include trucking in this bill, particularly with the illustrations that we have been given like Provigo, which is a supermarket chain, and under this bill because it has a small trucking subsidiary there would be restrictions upon the transfer or the ownership of shares? Surely it was never intended that you would want to stop the provincial government or the Caisse de dépôt from having shares in Provigo, and yet this bill covers that situation because of the subsidiary trucking line. Why would you do that?

L'honorable M. Ouellet: Je pense, honorables sénateurs, qu'il a raison lorsqu'il cite ce témoignage, ou cette étude qui a été préparée sur la juridiction du transport provincial par camion ou par autobus.

He was kind enough to send me a copy. There is a distinction between the regulations and allowing these regulations, which are passive in nature, to be given to the province and have the province administer them. This legislation is to precisely establish a certain limit on ownership, not of a private firm or of a private entrepreneur, but to establish the limit of ownership of a province in a company that is acting in this domain.

It is quite true that we have left the provinces to administer these areas and to pass regulations to do what they wish and, in fact, do it on our behalf. For a number of years we have allowed them to do it. I suspect that we are ready to let them play this role.

This bill deals strictly with the question of ownership and a decision by us to establish that there should be a certain limit on the acquisition by a province, or on behalf of a province, of companies in the private sector.

Senator Godfrey: Companies engaged in the transport business?

Hon. Mr. Ouellet: Yes.

Senator Godfrey: Why are you concerned about a field such as trucking in which you have shown no interest up until now? You said earlier that you were interested in maintaining regulation. However, you have shown no interest whether in regulations in the trucking industry. As an example, do you mean that the shares of Provigo should not be bought by Caisse de dépôt because it does not have a trucking subsidiary?

Hon. Mr. Ouellet: The legislation deals with companies directly in that field or parent companies that have subsidiaries in that field. I have indicated, and I repeat, that we have a wider net, because we do not want to see what could not be done directly being done indirectly.

Senator Godfrey: I can understand that, but I would ask you again: Do you mean to really restrict the ownership of the shares of Provigo? Let us use that example because it has been used to illustrate a flaw in the bill.

[Traduction]

Le gouvernement fédéral ne s'est pas intéressé à la question depuis près de 30 ans, même s'il étaient en son pouvoir de le faire, de sorte que je vous pose la question: «Pourquoi décidez-vous soudain d'inclure dans le présent projet de loi la question du camionnage, surtout avec les illustrations qu'on nous a données, comme celles de Provigo, qui est une chaîne de supermarchés; surtout qu'en vertu de ce bill, parce que Provigo est propriétaire d'une filiale de camionnage, il y aurait restrictions sur le transfert ou la possession des actions. J'espère que vous n'avez jamais eu l'intention d'empêcher le gouvernement provincial ou la Caisse de dépôt d'acquérir des actions dans Provigo et pourtant, le présent projet de loi prévoit une situation de ce genre à cause d'une filiale de camionnage. Pourquoi voulez-vous agir ainsi?

Hon. Mr. Ouellet: Now I think, Honourable Senators, that he is right when he cites this evidence or this study that was prepared dealing with the jurisdiction of provincial trucking or busline transport.

C'est une chose d'établir un règlement et c'en est une autre de s'en remettre aux provinces pour l'appliquer. Cette mesure législative vise précisément à poser une certaine limite à la participation, non pas à celle d'une société privée ou d'un entrepreneur privé, mais au nombre d'actions qu'une province peut détenir dans une société qui exploite ce secteur.

Il est exact que nous avons laissé aux provinces le soin de gérer ces domaines et édicter des règlements pour réaliser leurs objectifs et, effectivement, le faire en notre nom. Nous leur avons permis d'agir ainsi depuis nombre d'années. J'oserais croire que nous sommes disposés à les laisser jouer ce rôle.

Ce projet de loi s'adresse strictement à la participation et à la décision que nous avons prise de poser une certaine limite à l'acquisition, par une province ou en son nom, de sociétés du secteur privé.

Le sénateur Godfrey: Des sociétés engagées dans le secteur du transport?

L'honorable M. Ouellet: Oui.

Le sénateur Godfrey: Pourquoi vous intéressez-vous soudain au domaine du camionnage qui vous a laissé indifférent jusqu'ici? Vous avez dit plus tôt que vous vouliez continuer à la réglementer. Toutefois, dans le secteur du camionnage, vous n'avez manifesté aucun intérêt envers la réglementation de cette industrie. Prenons un exemple: voulez-vous dire que les actions de Provigo ne devraient pas être achetées par la Caisse de dépôt parce que cette caisse n'est pas propriétaire d'une filiale de camionnage?

L'honorable M. Ouellet: La mesure législative vise les sociétés qui exploitent directement ce secteur ou encore, les entreprises mères qui n'ont pas de filiale dans ledit secteur. Je répète ce que j'ai dit: si nous employons des dispositions aussi larges, c'est que nous voulons éviter les échappatoires.

Le sénateur Godfrey: Je vous comprends, mais je vous demande à nouveau: entendez-vous réellement restreindre l'achat des actions de Provigo? Utilisons cet exemple parce qu'on y a recouru pour illustrer une faille dans le projet de loi.

[Text]

Hon. Mr. Ouellet: I do not want to discuss the subject matter of any company in particular. This bill is not drafted with the intention of dealing specifically with Company A, B, C or D; it has a general purpose and clearly deals with a number of companies. We have included an exception clause that allows a case-by-case revision. If someone wants to make the argument that such a firm should not be covered by the legislation, a case can be made. You are asking me to pass judgment on whether one case would be exempted under the bill. I want to resist making that judgment.

Senator Godfrey: I am merely pointing out the effect of the bill with respect to one case. I am sure there have been numerous other cases. All one has to do in order to stop any company from engaging in any business whatsoever—if it is a federal company, and there is some doubt about a provincial company—is to incorporate a trucking subsidiary, and run one truck between, say, Hull and Ottawa, and then it is up to the government. All I am pointing out is: When you see the consequences in specific instances—and it does not only affect Provigo—do you not take that into account in drafting a bill? Do you not look at the consequences and then decide to re-draft? Are you trying to tell me you are not interested in the consequences?

Hon. Mr. Ouellet: I think Senator Godfrey has a good point. He illustrates one of the consequences of this wide net. However, he is obviously looking at one side of the coin. The other side of the coin deals with the explanation I gave to him. I indicated that I do not want to have a law that would be inapplicable, because those who want to circumvent it would be able to do so.

If the honourable senator can suggest a more appropriate wording for an amendment to prevent the province doing indirectly what it cannot do directly, I would be glad to consider his suggestion. If some more appropriate wording could be found, which does not entail the consequences he is talking about, I will gladly accept it. It is very tricky to draft such pieces of legislation. I am willing to entertain an appropriate amendment as long as it does not create a loophole.

Senator Godfrey: From your previous testimony, I was under the impression that you wanted our views and advice. You stated at the last hearing:

—we would like to know the views and have the advice of the Senate so that when we do start the new session in the early weeks of 1983 we can introduce the bill in the House of Commons.

Having had the views and advice of this committee, and if you agree with those, I assume you will take on the mechanical job of drafting. You are asking us to do the mechanical job. Do you still want our views and advice?

Hon. Mr. Ouellet: Indeed, and even some suggested wording if senators so wish.

Senator Godfrey: If you lend us the facilities of the Department of Justice, we will see what we can do for you. Surely you are not suggesting we are better draftsmen than those in

[Traduction]

L'honorable M. Ouellet: Je ne veux pas m'arrêter à une société en particulier. Le présent projet de loi ne vise pas une société en particulier; il poursuit un but général et s'adresse manifestement à un nombre de sociétés. Nous avons ajouté une disposition dérogatoire qui permet la révision d'un cas particulier. Si quelqu'un entendait montrer que telle société ne devrait pas être assujettie à la mesure législative, il peut le faire. Vous me demandez de juger si un cas devrait être exempté en vertu du présent projet de loi et je ne tiens nullement à poser ce jugement.

Le sénateur Godfrey: Je ne fais que vous signaler l'effet de ce projet de loi dans une situation donnée. Je suis sûr qu'il en existe une foule d'autres. Pour empêcher une société de participer à quelque commerce que ce soit—si c'est une société fédérale, et il subsiste quelque doute dans le cas d'une société provinciale—il vous suffit de constituer en société une filiale de camionnage, et d'assurer, au moyen d'un seul camion, le transport entre Hull et Ottawa, et le tout dépend alors du gouvernement. Je parle en somme des conséquences dans des cas précis—et il ne s'agit pas ici uniquement de Provigo—n'en tenez-vous pas compte lors de la rédaction d'un projet de loi? Lorsque vous voyez ces conséquences, ne décidez-vous pas de rédiger un nouveau projet de loi? Êtes-vous en train de me dire que vous vous désintéressez des conséquences?

L'honorable M. Ouellet: Je crois que l'argument du sénateur Godfrey est bien fondé. Il illustre l'une des conséquences de ces larges dispositions. Cependant, il ne voit que l'un des côtés de la question. L'autre se trouve exposé dans l'explication que je lui ai donnée. Je lui ai signalé que je ne voulais pas d'une loi qui prête à des échappatoires.

Si donc l'honorable sénateur peut suggérer un libellé plus approprié à une modification visant à empêcher une province de recourir à un échappatoire, j'accueillerais volontiers sa suggestion. S'il peut trouver un libellé plus approprié qui n'entraîne pas les conséquences qu'il a mentionnées, je serais heureux de l'accepter. La rédaction de telle disposition législative est très délicate. Je suis disposé à recevoir un amendement approprié pourvu qu'il ne crée pas d'échappatoires.

Le sénateur Godfrey: Votre témoignage précédent m'avait donné l'impression que vous vouliez avoir notre opinion et des conseils. Vous avez déclaré lors de la dernière réunion

que vous vouliez connaître les vues et obtenir des conseils du Sénat pour que, vous puissiez lorsque commencera la nouvelle session dans les premières semaines de 1983, présenter le projet de loi à la Chambre des communes.

Après avoir connu l'opinion et reçu les conseils du Comité, et si vous êtes d'accord là-dessus, je présume que vous vous mettrez à la tâche mécanique de la rédaction. Vous nous demandez de faire cette tâche. Voulez-vous toujours connaître notre opinion et recevoir nos conseils.

L'honorable M. Ouellet: Certes, et même quelques conseils en matière de rédaction si les sénateurs le désirent.

Le sénateur Godfrey: Si vous mettez à notre disposition les services du ministère de la Justice, nous verrons ce que nous pourrions faire pour vous. Vous ne voulez certainement pas dire

[Text]

the Department of Justice. I know that I am not. However, I can tell when legislation is poorly drafted.

Hon. Mr. Ouellet: Some of your colleagues behind you think you are being too humble.

Senator Godfrey: Mr. Parizeau pointed out the problems which would arise if you tried to incorporate trucking and so on. Frankly, I do not see any problem in regard to interprovincial railways since you only have to deal with CP. However, I think I can see a problem in respect to interprovincial pipelines.

As an example, Alcan, which has been discussed by other witnesses, has a shipping subsidiary at the Saguenay terminal. It imports bauxite from somewhere in South America or the Caribbean. I read somewhere that that represents 3 per cent of the company's revenue. Are you seriously suggesting that there should be a restriction on the transfer of the shares of Alcan to a provincial pension fund such as the Caisse de dépôt simply because that company happens to have this rather minor offshore shipping company? It is not even an interprovincial shipping company; it is under the complete control of the Canada Shipping Act.

Hon. Mr. Ouellet: Someone else asked me this question when I appeared before you on a previous occasion. I indicated that this bill will not present a problem if the owners of this company want to have their shares bought by the Caisse de dépôt. We would simply have to sell that company.

Senator Godfrey: So would it be up to the owners to decide whether they want, for example, the Caisse de dépôt to own a 10 per cent of its shares?

Hon. Mr. Ouellet: I don't know how you look at the legislation, but there seems to me to be the view that, indeed, provincial governments or their representatives could buy blocks of shares and establish control over a national company.

Senator Godfrey: But that is not what this bill is about, unless that is your purpose. This bill deals with transportation.

Hon. Mr. Ouellet: The bill has to do with a domain which strictly under federal jurisdiction. The reason it is so broad in scope is that we want to be sure the provinces will not be able to do indirectly what they cannot do directly. If the committee has a different wording to cover that, we will look at it.

Senator Godfrey: Obviously you should eliminate the word "steam ships." Can you cite one instance where a province could adversely affect, say, federal jurisdiction in connection with offshore shipping? I can understand that the legislation should apply to interprovincial railways, but I cannot understand why it should apply to shipping lines.

Hon. Mr. Ouellet: There has been much discussion recently about a new shipping company in Montréal called Sofati, and

[Traduction]

que nous sommes de meilleurs rédacteurs que ceux du ministère de la Justice. Je sais que ce n'est pas le cas pour moi. Toutefois, je puis juger de la qualité d'un texte de loi.

L'honorable M. Ouellet: Certains de vos collègues qui sont assis derrière vous pensent que vous êtes trop humble.

Le sénateur Godfrey: M. Parizeau a signalé les problèmes qui se poseraient si vous essayiez d'incorporer le camionnage etc. Franchement, je ne crois pas que les sociétés de chemin de fer interprovinciales poseront des problèmes puisque vous n'aurez à traiter qu'avec le Canadien Pacifique. Toutefois, je crois qu'il en irait autrement avec les pipelines interprovinciaux.

A titre d'exemple, l'Alcan, dont d'autres témoins ont parlé, a une compagnie de navigation filiale à son terminus du Saguenay. Elle importe de la bauxite d'un endroit situé quelque part en Amérique du Sud ou dans les Antilles. J'ai lu que cela représente 3 p. 100 des revenus de la société. Pensez-vous sérieusement qu'il y aurait lieu de limiter le transfert des actions de l'Alcan à un fonds de pension provincial comme la Caisse de dépôt simplement parce que cette société possède cette petite compagnie de navigation qui effectue le transport au large des côtes—ce n'est même pas une compagnie de navigation interprovinciale; elle est entièrement régie par la Loi sur la marine marchande du Canada?

L'honorable M. Ouellet: Quelqu'un d'autre m'a posé cette question lorsque j'ai comparu devant vous précédemment. J'ai dit alors que ce projet de loi ne présentera pas de problème si les propriétaires de cette société veulent que leurs actions soient achetées par la Caisse de dépôt. Ils devraient simplement alors vendre cette société.

Le sénateur Godfrey: C'est-il alors aux propriétaires de décider s'ils veulent, par exemple, que la Caisse de dépôt possède 10 p. cent de leurs actions?

L'honorable M. Ouellet: J'ignore comment vous percevez le projet de loi, mais il me semble prévoir en fait que les gouvernements provinciaux ou leurs représentants pourraient acheter des paquets d'actions et exercer un contrôle sur une société nationale.

Le sénateur Godfrey: Mais ce n'est pas l'intention du projet de loi, à moins que ce soit la vôtre. Ce projet de loi traite du transport.

L'honorable M. Ouellet: Le projet de loi traite d'un domaine qui relève strictement de la compétence fédérale. Nous l'avons voulu d'une portée assez vaste pour que les provinces ne puissent faire indirectement ce qu'elles ne peuvent faire directement. Si le Comité songe à un libellé différent pour traiter de ce problème, nous l'examinerons.

Le sénateur Godfrey: De toute évidence, vous devriez supprimer l'expression «bateau à vapeur». Pouvez-vous citer un exemple où une province pourrait aller à l'encontre de la compétence fédérale en matière de marine marchande au large des côtes? Je puis comprendre que le projet de loi s'applique aux sociétés de chemins de fer interprovinciales, mais je ne vois pas pourquoi il devrait s'appliquer à la marine marchande.

L'honorable M. Ouellet: Par exemple, on a beaucoup discuté récemment au sujet d'une nouvelle compagnie de naviga-

[Text]

the speculation that the Government of Quebec may take an important position in that company. We don't want to end up with the same mess as we have with Québecair. I think it is fair that we establish our authority, that in areas of international and interprovincial dimension the federal government intends to protect its jurisdiction. Provinces will be allowed to invest in such companies, but they cannot control them.

Senator Buckwold: I have a supplementary question. I have listened to Senator Godfrey trying to get the minister to commit himself on some of the ripple effects of this legislation. If memory serves me correctly, when the minister appeared the first time I asked him some questions about Saskatchewan. In fact, I asked about a situation in which the Government of Saskatchewan own through a crown corporation rail cars to transport grain to terminals. I asked about a situation where Saskatchewan Power Corporation is bringing gas in through a pipeline from wells which it owns in Alberta to supply the Saskatchewan system. As I recall the minister's answer, he indicated that in situations where there is no effect on the larger-scale federal government jurisdiction, exemptions could be given. I don't think, Mr. Minister—and you can respond to me on this—that you have explored enough this business of exemptions and the fact that it would enable the government to satisfy provinces when it came to, as I say, those rather minor ripple effects that overall jurisdiction creates.

Hon. Mr. Ouellet: I think the honourable senator is quite right. In order to allow total flexibility in the legislation, we have drafted this exemption clause that will probably be used to a great extent. We live in a dynamic world where circumstances change rather quickly, and this exemption clause will allow us to review individual cases on their own merit as they come up. I suspect that there will be a number of instances where this clause will be used to the satisfaction of all concerned.

Senator Buckwold: I think we should have this on the record. I gave two fairly concrete examples where I think it would be reasonable to ask for exemptions.

Hon. Mr. Ouellet: You are right. Indeed, in my first answer I believe I indicated that the bill does not cover grain. In fact, we sent a telegram to the Government of Saskatchewan to get confirmation on that.

Senator Godfrey: Coming back to the example of interprovincial trucking, if you intend to give all these exemptions it is not necessary to have all this power in the first place, because if it is there it may be used. Why have this provision in the bill at all? With this provision, the government can refuse to give exemptions for other reasons. Unless the bill can illustrate situations when it would be necessary to use this provision, then its power can be very wide ranging. I am trying to come to some kind of a compromise and at the same time attain your objective.

[Traduction]

tion de Montréal appelée Sofati et de la perspective que le gouvernement du Québec puisse fortement s'ingérer dans cette compagnie. Nous ne voulons pas nous retrouver avec le même gâchis que celui que nous occasionne Québecair. Je crois qu'il est juste que nous fassions acte d'autorité et établissons que dans les domaines de dimension internationale et interprovinciale, le gouvernement fédéral a l'intention de préserver sa compétence. Les provinces seront autorisées à investir, mais elles ne pourront pas contrôler ces compagnies.

Le sénateur Buckwold: J'ai une question supplémentaire à poser; elle complète celle du sénateur Godfrey. J'ai écouté le sénateur Godfrey lorsqu'il essayait de confronter le ministre à certaines conséquences de ce projet de loi. Si ma mémoire est fidèle, lorsque le ministre a comparu pour la première fois, je l'ai interrogé au sujet de la Saskatchewan. En fait, je lui ai soumis le cas où le gouvernement laisserait la Saskatchewan posséder, par l'entremise d'une société de la Couronne, des wagons ferroviaires pour transporter le blé jusqu'aux terminus et le cas également où la *Saskatchewan Power Corporation* ferait acheminer le gaz par un pipe-line à partir de puits qu'elle possède en Alberta pour alimenter son propre système. Si je me souviens bien de la réponse du ministre, celui-ci a indiqué que lorsque la compétence du gouvernement fédéral n'est pas vraiment atteinte, des exemptions pouvaient être accordées. Je ne crois pas, monsieur le ministre, et vous pourrez me contredire là-dessus, que vous ayez suffisamment étudié cette question d'exemption et le fait qu'elle permettrait au gouvernement d'accéder aux demandes des provinces lorsqu'elles entraînent des répercussions plutôt mineures, que l'exercice de toute compétence provoque de toute façon.

L'honorable M. Ouellet: L'honorable sénateur a tout à fait raison. Afin d'accorder le plus de souplesse possible au projet de loi, nous avons rédigé cette disposition exonératoire qui sera probablement beaucoup utilisée. Nous vivons dans un monde dynamique où les circonstances changent plutôt rapidement et cette clause nous permettra d'examiner les cas particuliers selon leur bien-fondé à mesure qu'ils se présenteront. J'imagine qu'il y aura un certain nombre de cas où cette disposition jouera à la satisfaction de tous les intéressés.

Le sénateur Buckwold: Je crois que nous devrions prendre acte de ces propos. J'ai deux exemples assez concrets, où je pense, il serait raisonnable de demander des exemptions.

L'honorable M. Ouellet: Vous avez parfaitement raison. En fait, dans ma première réponse je crois avoir indiqué que le projet de loi ne couvre pas le domaine des céréales. Nous avons même envoyé un télégramme au gouvernement de la Saskatchewan pour le lui confirmer.

Le sénateur Godfrey: Pour en revenir à l'exemple du camionnage interprovincial, si vous avez l'intention d'accorder toutes ces exemptions, pourquoi accorder tout ce pouvoir dans le projet de loi, car s'il existe, il peut être utilisé. Pourquoi même insérer cette disposition dans le projet de loi? Grâce à elle, le gouvernement peut refuser d'accorder des exemptions pour d'autres raisons. Si le projet de loi ne peut donner des exemples où il serait nécessaire de recourir à cette disposition, son pouvoir pourrait alors être abusif. J'essaie d'en arriver à un

[Text]

I come now to my final question. The bill allows these investors to have up to 10 per cent of the votingshares and even in cases where the investors already have more than 10 per cent they are allowed to maintain their voting rights. Why is it that in cases where an investor buys in for the first time he will have no voting rights whatsoever? What is wrong with allowing everybody to have at least voting rights of up to 10 per cent?

Hon. Mr. Ouellet: I think you have touched on an interesting point. The proposed legislation, as drafted, does not contain a retroactivity factor. What is there is protected and respected, and there is an acquired right in it.

We are dealing with provincial ownership, and that is all we are dealing with. If we were to say: "All right. Whoever buys the next 10 per cent will have the right to vote," then some provinces might do that and others might not. That would create an undesirable situation simply because one province might take that advantage and another might not.

Senator Godfrey: I do not follow that.

Hon. Mr. Ouellet: That is the first point. In other words, if we were to say that there are two alternatives, or that we would allow the provinces to hold a cumulative rate of 10 per cent but no more—

Senator Godfrey: Do you mean all of the provinces?

Hon. Mr. Ouellet: Yes. The second alternative, which is the one you suggest, would be to allow every province to hold 10 per cent, but there are ten provinces and, if each province held 10 per cent, the provinces would own 100 per cent of the company. So we have said that we will not do anything about what was acquired in the past, but that in the future whatever investment is made in these companies will not be in voting shares.

Senator Leblanc: Voting rights.

Hon. Mr. Ouellet: Yes.

Senator Godfrey: I understand, but it is unlikely that the ten provinces are go to agree on buying a 10 per cent share in one company. Surely what you are worried about is one province obtaining control and using that control to the detriment of the other nine provinces.

Hon. Mr. Ouellet: We want to avoid a series of situations that would be difficult to manage.

Senator Godfrey: Well, that is a highly theoretical situation.

The Chairman: Senator Godfrey, if you do not mind, I will have to interrupt you. On the list of questioners I have Senator Robichaud, Senator Leblanc, Senator Asselin and Senator Tremblay. I would ask honourable senators to confine their interventions to five minutes, because we always manage to go over that by a minute or two.

Senator Godfrey: I apologize for taking so much time, but I presumed that, because the minister arrived 20 minutes late, he would stay 20 minutes longer.

[Traduction]

genre de compromis et en même temps d'atteindre votre objectif.

J'en arrive maintenant à ma dernière question. Le projet de loi autorise ces investisseurs à détenir 10p. 100 des actions volantes et même lorsque l'investisseur détient plus de 10p. 100, il est autorisé à conserver ce droit de vote. Comment se fait-il que si un investisseur achète des actions pour la première fois, celles-ci ne seront pas assorties d'un droit de vote? Qu'y a-t-il de mal à permettre à tout le monde d'avoir un droit de vote pour au moins 10p. 100 des actions?

L'honorable M. Ouellet: Je crois que vous soulevez là un point intéressant. Dans sa forme actuelle, le projet de loi ne contient pas de dispositions rétroactives. Les droits acquis se trouvent protégés et respectés.

Nous traitons de propriété provinciale, c'est tout. Si nous disions: «d'accord, quiconque achète une deuxième tranche de 10 pour cent aura un droit de vote», certaines provinces pourraient le faire et d'autres pas, ce qui créerait une situation inopportune, du simple fait qu'une province pourrait profiter de cet avantage et une autre pas.

Le sénateur Godfrey: Je ne vous suis pas.

L'honorable M. Ouellet: C'est le premier point. Autrement dit, si nous disions qu'il y a deux possibilités ou que nous permettions aux provinces de détenir un taux cumulatif de 10 pour cent, mais pas plus—

Le sénateur Godfrey: Voulez-vous dire toutes les provinces?

L'honorable M. Ouellet: Oui. La deuxième possibilité, qui est celle que vous proposez, consisterait à permettre à toutes les provinces de détenir 10 pour cent, mais il y a dix provinces et si chacune détenait 10 pour cent, ensemble elles possèderaient totalement l'entreprise. Nous avons donc décidé de ne rien faire au sujet de ce qui avait été acquis par le passé, mais pour ce qui est de l'avenir, tous les investissements effectués dans ces compagnies ne donneront pas le droit de vote.

Le sénateur Leblanc: De droits de vote.

L'honorable M. Ouellet: Oui.

Le sénateur Godfrey: Je comprends, mais il est peu probable que les dix provinces conviennent d'acheter 10 pour cent d'actions dans une société. Vous vous préoccupez en fait de ce qu'une province obtienne le contrôle d'une compagnie et s'en serve au détriment des neuf autres.

L'honorable M. Ouellet: Nous voulons éviter une série de situations qu'il serait difficile de régler.

Le sénateur Godfrey: C'est une situation très hypothétique.

Le président: Excusez-moi, sénateur Godfrey, mais je dois vous interrompre. J'ai sur ma liste le nom des sénateurs Robichaud, Leblanc, Asselin et Tremblay. Je demanderai aux honorables sénateurs de limiter leur intervention à cinq minutes, car nous faisons toujours en sorte de parler une minute ou deux de plus.

Le sénateur Godfrey: Je m'excuse d'avoir pris tant de temps, mais le ministre étant arrivé vingt minutes en retard, je présumais qu'il resterait vingt minutes de plus.

[Text]

Hon. Mr. Ouellet: I did not think I was that late. I understood that the committee had held a series of meetings today and that honourable senators wished to take a short recess between meetings. That is what I was told and it was recommended that I come a little later.

The Chairman: Senator Robichaud?

Senator Robichaud: Thank you, Madam Chairman. Let me say that I am not going to take 45 minutes. I will take less than five minutes, if possible.

Je vais parler en français. Il y a un problème qui m'intrigue dans tout ceci: c'est que l'on craint que si une province détient un nombre de parts excessif, disons, dans une compagnie quelconque, le gouvernement fédéral perdrait sa juridiction. Est-ce que la Commission des transports ne demeure pas supérieure aux intérêts de la province concernée, que ce soit la Saskatchewan, que ce soit le Québec ou n'importe quelle autre province.

L'honorable M. Ouellet: Je pense, sénateur Robichaud, que le problème que nous avons serait dans le cas où une compagnie dominée ou contrôlée par une institution provinciale, devenant une corporation provinciale, une société de la Couronne provinciale, qui refuserait de suivre les règlements...

Le sénateur Robichaud: Est-ce que c'est possible?

L'honorable M. Ouellet: Hypothétiquement, ça peut arriver. Dans ce cas-là, il n'y a pas de recours. Comment voulez-vous contraindre la Couronne? C'est ça le problème hypothétique, c'est de ne pas être capable de contraindre la Couronne provinciale à suivre une réglementation fédérale.

Le sénateur Robichaud: Est-ce que la Commission des transports n'a pas les pouvoirs de suspendre le permis de la compagnie de transport qui est gérée par une administration provinciale?

L'honorable M. Ouellet: Supposons qu'elle suspendrait le permis, mais que la compagnie provinciale continue quand même à opérer, qu'est-ce que vous faites?

Le sénateur Robichaud: Une poursuite en justice.

Le sénateur Asselin: Les tribunaux existent.

Le sénateur Robichaud: Il n'y a pas possibilité de poursuivre en justice?

L'honorable M. Ouellet: Il est clair que nous devons avoir une législation; nous devons, par loi, déterminer d'une façon non-équivoque la juridiction fédérale.

C'est pour ça que nous agissons par législation, en raison de cette zone grise qui existe entre la soumission de la Couronne provinciale à la Couronne fédérale. Des décisions de cour ont démontré qu'en réalité, à moins que ce soit clairement établi dans la loi, la Couronne provinciale n'est pas assujettie à la loi fédérale ou à la réglementation fédérale. Je vais vous donner un exemple qui est très clair. La Caisse de dépôt, qui est un organisme provincial, ne suit pas la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes. Elle ne fait pas sa déclaration d'intention et il n'y a pas de recours contre elle, à moins d'amender la loi et d'avoir une loi différente, qui est plus contraignante, qui

[Traduction]

L'honorable M. Ouellet: Je ne pensais pas être à ce point en retard. J'avais cru comprendre que le Comité avait tenu aujourd'hui toute une série de réunions et que les honorables sénateurs souhaitaient faire une courte pause entre les séances. C'est ce qu'on m'avait dit et l'on m'avait recommandé d'arriver un peu plus tard.

Le président: Le sénateur Robichaud?

Le sénateur Robichaud: Merci, madame le président. Je tiens à préciser que je ne parlerai pas 45 minutes, mais bien cinq minutes.

I am going to speak in French. There is one problem that interests me in all of this, it is the fear that if a province holds a large number of shares, in whatever company, that the federal government would lose its jurisdiction. Does the Transport Commission not remain above the interests of the province in question, whether it is Saskatchewan or Quebec or any other province.

Hon. Mr. Ouellet: I think, Senator Robichaud, that our problem would be in the event of a company that is dominated or controlled by a provincial institution becoming a provincial corporation, a provincial Crown corporation which would refuse to follow the regulations...

Senator Robichaud: Well, is it possible?

Hon. Mr. Ouellet: In theory, it can happen. In that case, there is no recourse. How do you want to hold the Crown in check? That is the hypothetical problem, not being able to compel the provincial Crown to follow a federal regulation.

Senator Robichaud: Does the Transport Commission not have the power to suspend the licence of a transport company that is run by a provincial administration?

Hon. Mr. Ouellet: If it did suspend the licence and the provincial company still continued to operate, what do you do?

Senator Robichaud: Take legal action.

Senator Asselin: There are courts.

Senator Robichaud: Is there no possibility of legal action?

Hon. Mr. Ouellet: It is obvious that we need legislation, we must determine federal jurisdiction, by law, in an unambiguous way.

It is for this reason that we are acting through legislation, because of this grey area that exists around the provincial Crown's compliance to the federal Crown. Court decisions have shown that in reality, unless it is clearly established by law, the provincial Crown is not subject to federal law or regulations. I will give you a very clear example. The Caisse de dépôt is a provincial body that does not follow the Canada Business Corporations Act. It does not make its declaration of intent and there is no recourse against the Caisse de dépôt unless the law is amended and a different law established that is stricter and more confining. So, it is obvious that the notion

[Text]

est plus sévère. Alors, c'est évident que cette idée que, par réglementation, nous sommes totalement protégés, est une protection boîteuse. C'est pourquoi nous voulons réaffirmer notre juridiction par législation, plutôt que de nous en remettre exclusivement à la réglementation.

Le sénateur Robichaud: Mais est-ce qu'il y a possibilité que ceci soit de la politique, et non pas de la saine administration, que de dire que la juridiction fédérale qui, en somme devrait être supérieure à la juridiction provinciale, a peur de poursuivre la province ou une agence provinciale, pour des raisons de politique ou pour des raisons légales qui seraient boîteuses.

L'honorable M. Ouellet: C'est évident qu'à partir du moment où une Couronne poursuit l'autre Couronne, ça devient une bataille qui va au-delà des considérations légales. Ça devient une question politique. Il est évident aussi que nous voulons, par législation, éviter dans le futur ces conflits entre les provinces et le gouvernement fédéral.

Alors, plus nous aurons une législation claire et précise, moins nous aurons de risque d'avoir des batailles fédérales-provinciales. C'est pour cela qu'on a voulu clairement, par notre loi, établir les règles du jeu pour le futur.

Senator Frith: Madam Chairman, I have a supplementary to the question raised by Senator Robichaud. He mentioned the question of the relationship between the two crowns. I wonder if the minister is aware of what the President of CP said in his submission. He said:

It is not true to say that federal regulatory authority is all that is required and that there is no need to restrict provincial investment and voting rights. This argument overlooks entirely the importance of decisions which generally are not controlled by regulation. For example, decisions as to the amount, time and place of investment, the location of labour forces, sourcing of purchases and the management of pension fund investments, can be of critical importance, but they are normally regarded as the proper preserve of management and boards of directors and not of the regulator. Such decisions could be controlled or influenced by provincial governments if they are permitted unrestricted equity ownership and voting rights.

That is another dimension.

Hon. Mr. Ouellet: It is clear, Madam Chairman, that the very nature of regulation is essentially a passive one. It is there in the passive role. It is not there to give direction and it does not cover all of the activities of a company that are decided by the management.

Le sénateur Langlois: Madame le président, j'ai une question supplémentaire. Monsieur le ministre, concernant la réponse que vous venez de donner au sénateur Robichaud à l'effet que le gouvernement fédéral ne veut pas poursuivre la Couronne provinciale, le permis n'est pas détenu par la Couronne provinciale; il est détenu par une compagnie et c'est ce que nous disons. Ce n'est pas la Couronne. Dans ce cas-là, je crois que si une telle compagnie viole son permis de transport, qui tombe sous la réglementation fédérale, le gouvernement

[Traduction]

that we are completely protected through regulation is feeble protection. That is why we want to reaffirm our jurisdiction through legislation rather than relying exclusively on regulation.

Senator Robichaud: But is there a possibility that this is a question of politics and not of sound administration to say that federal jurisdiction should, in short, be above provincial jurisdiction and that federal jurisdiction is loath to prosecute the province over a provincial agency, for political or legal reasons which may be weak.

Hon. Mr. Ouellet: Obviously, once a Crown prosecutes another Crown, it becomes a battle which surpasses legal considerations. It becomes a political issue. It is also obvious that we want, by way of legislation, to avoid future conflicts between the provinces and the federal government.

Therefore, the more clear and precise the legislation, the less risk there will be of federal-provincial conflicts. That is why we wanted to establish clearly, through our Act, the rules of the game for the future.

Le sénateur Flynn: Madame le Président, j'ai une question supplémentaire à poser relativement à la question des rapports des deux sociétés d'État soulevée par le sénateur Robichaud. Je me demande si le ministre est au courant de ce que le président de CP a dit dans son exposé. Il a dit ceci:

Il est faux d'affirmer que l'autorité de réglementation fédérale suffit et qu'il n'est point besoin de restreindre les droits d'investissement et de vote des provinces. Cet argument néglige totalement l'importance des décisions qui ne sont habituellement pas contrôlées par règlement. Par exemple, les décisions quant à la taille, le moment et le lieu de l'investissement, quant à la situation des effectifs de travail, à la provenance des achats et à l'administration des investissements des fonds de retraite peuvent avoir une importance capitale, mais sont normalement considérées comme devant être prises par les conseils d'administration et non par le législateur. De telles décisions pourraient relever ou subir l'influence des gouvernements provinciaux si ceux-ci peuvent acquérir sans restriction la propriété d'actions et de droits de vote.

C'est une autre dimension.

L'honorable M. Ouellet: Il est clair, madame le président, que la nature même de la réglementation est essentiellement passive. Le règlement a un rôle passif, il ne vise pas à établir des lignes directrices ni à couvrir toutes les activités d'une compagnie décidées par la direction.

Senator Langlois: Madam Chairman, I have a supplementary question. Mr. Minister, regarding the answer that you have just given Senator Robichaud about the federal government not wanting to prosecute the provincial Crown, their licence is not held by the provincial Crown; it is held by a company and that is what we are saying. It is not the Crown. In that case, I believe that if such a company violates its transport licence, which comes under federal regulation, that

[Text]

fédéral peut poursuivre cette compagnie sans passer par la province.

L'honorable M. Ouellet: Ça dépend, si la compagnie est ou non une agence du gouvernement.

Le sénateur Flynn: Pourquoi pas?

Le sénateur Langlois: Elle n'est pas une agence du gouvernement. Prenons le Canadien Pacifique, prenons Alcan, prenons n'importe quelle autre compagnie. Le permis est détenu par cette compagnie-là.

L'honorable M. Ouellet: Cette loi-ci . . .

Le sénateur Asselin: Vous pensez à la Caisse de dépôt.

L'honorable M. Ouellet: Ce projet de loi-ci s'applique à une province ou un agent d'une province. Il ne s'applique pas à des compagnies privées. Il s'applique à une province ou à une agence d'une province.

Le sénateur Langlois: Monsieur le ministre, le permis n'est pas détenu par la Caisse de dépôt ni par une agence quelconque d'une province. C'est une compagnie, que ce soit le Canadien Pacifique, que ce soit Voyageur ou n'importe quelle autre. Même si une agence de la province détient la majorité des parts votantes dans Voyageur, c'est Voyageur qui détient le permis et que le ministère des Transports pourra attaquer en cour.

Le sénateur Flynn: Suspendre leur permis, bien oui.

L'honorable M. Ouellet: Ça dépend . . .

Le sénateur Langlois: Cela ne provient pas de la nature de la compagnie.

L'honorable M. Ouellet: Sénateur Langlois, je pense, ce qui est très important et ce que vous devez retenir, que tout dépend du degré de contrôle. A partir du moment que le degré de contrôle est devenu *de facto* ou *de jure*, cette compagnie devient une agence gouvernementale. C'est ça que l'on veut s'assurer d'éviter.

Le sénateur Langlois: Je crois, monsieur le ministre, que c'est une opinion juridique où deux avocats peuvent avoir une opinion contraire. Mais, c'est une opinion juridique sur ce côté-là, parce que c'est le détenteur du permis qui va être attaqué et non pas l'actionnaire en arrière, que ce soit le gouvernement provincial ou une de ses agences ou que ce soit n'importe quel autre actionnaire. Vous pourriez attaquer la compagnie qui a violé une réglementation fédérale. Le fait qu'une province détient des parts dans une compagnie ne change pas sa nature corporative.

L'honorable M. Ouellet: Non, mais écoutez, je pense que l'on dit tous les deux la même chose . . .

Des voix: Ah! ah!

L'honorable M. Ouellet: Dans la mesure où une province a des parts dans une compagnie, mais qu'elle ne la contrôle pas, ça n'affecte pas la compagnie.

Le sénateur Langlois: Même si elle la contrôle, ça ne l'affecte pas. Elle demeure une compagnie à charte provinciale.

[Traduction]

the federal government can prosecute these companies without going through the province.

Hon. Mr. Ouellet: That depends, if the company is a government agency.

Senator Flynn: Why not?

Senator Langlois: It is not a government agency. Take Canadian Pacific, for example, take Alcan, take any other company. The license is held by that company.

Hon. Mr. Ouellet: The Bill in question—

Senator Asselin: You are thinking of the Caisse de dépôt.

Hon. Mr. Ouellet: This Bill applies to a province or a provincial agency. It does not apply to private companies. It applies to a province or a provincial agency.

Senator Langlois: Mr. Minister, the licence is not held by the Caisse de dépôt nor by any provincial agency whatever. It is a company, whether it is Canadian Pacific, or Voyageur, or any other company. Even if it is a provincial agency that holds most of the voting shares in Voyageur, it is Voyageur that holds the licence and Voyageur that the Transport Minister will be able to attack in court.

Senator Flynn: Suspend their licence then.

Hon. Mr. Ouellet: That depends . . .

Senator Langlois: That does not result from the nature of the company . . .

Hon. Mr. Ouellet: Senator Langlois, I think a very important point that you should remember is that everything depends on the degree of control becomes *de facto* or *de jure*, the company becomes a government agency. That is a situation that we have to make sure is avoided.

Senator Langlois: I think, Mr. Minister, that that is a legal opinion on which two lawyers could easily hold opposing views. But it is the licence holder who will be prosecuted and not the shareholder in the background, whether it is the provincial government or one of its agencies or any other shareholders. You would be able to attack the company that violated a federal regulation. Just because a province holds shares in a company, that does not change its corporate nature.

Hon. Mr. Ouellet: No, but listen, I think that we are both saying the same thing.

Hon. Senators: Oh, oh.

Hon. Mr. Ouellet: If a province has shares in a company but does not control it, that does not affect the company.

Senator Langlois: Even if the province does control it, that has no affect on it. It remains a provincially chartered company.

[Text]

L'honorable M. Ouellet: Attention! C'est là où l'on diffère d'opinion. C'est à partir du moment où la compagnie passe sous le contrôle provincial qu'elle est affectée.

Le sénateur Langlois: Cela ne change pas sa charte.

L'honorable M. Ouellet: Mais cela en fait une agence de la Couronne.

Le sénateur Langlois: Non. Mais j'aimerais bien avoir une opinion juridique de ce côté-là. J'ai une autre question supplémentaire. Dans la série de questions qui vous ont été posées tantôt par le sénateur Godfrey et les réponses que vous avez données, deux compagnies de navigation ont été mentionnées. La filiale d'Alcan et SOFATI.

Ces deux compagnies ne sont pas propriétaires de bateaux. Elles louent des bateaux battant pavillon étranger, sur lesquels le gouvernement fédéral n'a aucune juridiction. Je ne sais pas pourquoi l'on tente de sauvegarder au gouvernement fédéral une juridiction qui n'existe pas à l'heure actuelle. Tant que ces compagnies n'auront pas acheté des bateaux canadiens, battant pavillon canadien, le gouvernement fédéral n'a aucune juridiction sur leurs opérations.

L'honorable M. Ouellet: Si elles en achètent?

Le sénateur Langlois: Elles n'en ont pas à l'heure actuelle.

L'honorable M. Ouellet: Et si elles en achètent?

Le sénateur Langlois: Bien, si elles en achètent, ils tomberont sous une juridiction fédérale, dans ce cas-là.

Le sénateur Flynn: Il y a la Commission des transports.

L'honorable M. Ouellet: Attention! Là, on revient avec cette fameuse question de la Commission des transports. Qu'est-ce qui est arrivé dans le cas de Quebecair?

Le sénateur Asselin: Cela n'a pas été éclairci.

L'honorable M. Ouellet: Qu'est-ce qui est arrivé dans le cas de Quebecair? La loi disait très clairement que les actions d'une compagnie ne pouvaient pas changer sans qu'il y ait eu approbation du gouverneur en conseil.

Or, il semble bien qu'il y a eu des changements et cela a eu lieu et en fait, il y a une prise de *facto* de la compagnie par le gouvernement du Québec. Cela ramène le point que je discutais tantôt avec le sénateur Langlois: C'est que tout dépend du contrôle qu'exerce la province sur la compagnie. Si elle vient qu'à obtenir un contrôle de *facto* de la compagnie, c'est une situation qui amène une foule de complications. Alors, pour éviter ceci, nous avons dit: Dorénavant, nous allons limiter à 10 p. 100 les achats, par une province ou au nom d'une province, des compagnies qui sont des transporteurs interprovinciaux ou internationaux. Cela, non pas dans d'autres compagnies, mais précisément dans des compagnies qui œuvrent dans ce domaine de transport interprovincial ou international, qui sont de juridiction fédérale.

Le sénateur Langlois: Mais vous n'allez pas, monsieur le ministre, jusqu'à prétendre que le fait qu'une compagnie comme Alcan devienne la propriété majoritaire d'un gouvernement provincial, que cela change la nationalité des bateaux? Ce sont des bateaux étrangers, dont le fédéral n'a aucune juridiction.

[Traduction]

Hon. Mr. Ouellet: Now, that is where we disagree. From the moment a company comes under provincial control, it is affected.

Senator Langlois: That does not change its charter.

Hon. Mr. Ouellet: But that makes it an agency of the Crown.

Senator Langlois: No. But I would very much like a legal opinion on that point. Now I have another supplementary question. In the series of question that Senator Godfrey asked you and the answers that you gave, two shipping companies were mentioned, the Alcan subsidiary and SOFATI.

Now, these two companies are not ship owners. They hire vessels flying under foreign flags, over which the federal government has no jurisdiction. I do not know why an attempt is being made to protect a federal government jurisdiction which does not exist at the present time. Given that those companies will not be buying Canadian ships, ships flying the Canadian flag, the federal government has no jurisdiction over their operations.

Hon. Mr. Ouellet: What if they do buy Canadian ships?

Senator Langlois: They have not so far.

Hon. Mr. Ouellet: But what if they do?

Senator Langlois: Well if they do, in that case they will fall under federal jurisdiction.

Senator Flynn: There is the Transport Commission.

Hon. Mr. Ouellet: Now, with that we come back to the famous question of the Transport Commission. What happened in the case of Quebecair?

Senator Asselin: It was not explained.

Hon. Mr. Ouellet: What happened in the case of Quebecair? The law stated very clearly that a company's shares could not change hands without approval of the Government in Council.

It does seem that shares were transferred and it was, in fact, done, there was a *de facto* takeover of the company by the Quebec government. Which brings us back to the point I was just discussing with Senator Langlois. It all depends on the control that the province exercises over the company. If the province has just obtained control *de facto* of the company, the resulting situation leads to numerous complications. Therefore, to avoid this, we said: Henceforth, we will limit purchases by a province, or in the name of a province, to 10 per cent for companies involved in interprovincial or international transport. Not in other companies, just in companies that conduct business in this area of interprovincial or international transport that is under federal jurisdiction.

Senator Langlois: But, surely you are not going as far as to claim, Mr. Minister, that because a company such as Alcan becomes majority-owned by a provincial government, that that changes the nationality of the ships. They are foreign ships, therefore the Canadian government has no jurisdiction.

[Text]

L'honorable M. Ouellet: Notre loi n'a pas à spéculer sur ce qui arrivera dans le futur. Notre loi est un document qui arrête dans le temps une certaine règle du jeu et qui dit que c'est mieux d'avoir ces règles du jeu pour éviter des conflits futurs entre le gouvernement fédéral et les provinces, dans un domaine qui est clairement de juridiction fédérale.

Le président: Sénateur Leblanc.

Le sénateur Leblanc: Je vais enfin avoir mon tour! Le point qui a été soulevé concernant la commission des transports, c'est un point que je voulais également éclaircir. Ce matin, nous avons eu une présentation par la Chambre de Commerce du District de Montréal. Ils vous ont déjà rencontré, d'ailleurs, avant de présenter leur mémoire ici, ce qu'ils ont avoué d'ailleurs. Un de leurs principaux points concernant le contrôle du transport interprovincial est à l'effet que la Commission canadienne des transports peut faire le travail que le bill S-31 essaie de faire. Alors, on nous a soumis un tableau, qui est le tableau 1, et qui comprend les principales entreprises de transport au Canada. Après discussion l'on dit ceci:

A toute fin pratique, deux entreprises le sont vraiment:

Alors, elles sont vraiment visées par le bill S-31. Ce sont Canadien Pacifique et TransCanada Pipeline.

La question à se poser est donc la suivante: Compte tenu du contrôle de la Commission canadienne des transports sur les tarifs...

Remarquez bien que c'est leur principal argument, d'ailleurs.

... le niveau de service et les points desservis, y aurait-il danger qu'une participation minoritaire d'une province à la propriété de ces deux entreprises puisse s'avérer dysfonctionnelle?

Et la réponse...

A cette question, notre réponse est la suivante:

C'est la Chambre de Commerce de Montréal qui parle.

Dans la mesure où la juridiction de la Commission n'est pas affectée, nous ne croyons pas que le contrôle de la propriété, et *a fortiori* une participation minoritaire à cette société, puisse avoir des impacts dysfonctionnels significatifs pour l'unité canadienne.

Alors, vous avez discuté déjà de ce cas avec le sénateur Robichaud et le sénateur Langlois concernant le pouvoir que peut exercer la Commission canadienne des transports et d'après vous, le pouvoir n'est pas suffisant lorsque le gouvernement fédéral voudrait poursuivre une compagnie contrôlée par une province, même si la Commission canadienne des transports lui refuse son permis, si elle veut continuer quand même à opérer.

L'honorable M. Ouellet: Honorables sénateurs, c'est une question d'opinion et d'interprétation. Il nous apparaît, à nous du gouvernement canadien, et c'est pour cela que nous avons déposé le projet de loi S-31, que la juridiction de la Commission des transports peut être affectée. Afin qu'il n'y ait aucune équivoque, ce projet de loi établit clairement les règles du jeu. Cela se décide par loi et non par règlement. C'est la loi qui a priorité maintenant.

[Traduction]

Hon. Mr. Ouellet: The purpose of our Act is not to speculate on what will happen in the future. Our Act is a document that will delimit certain rules of the game and it says that it is better to have these ground rules in order to avoid future conflicts between the federal government and the provinces, in an area which is obviously under federal jurisdiction.

The Chairman: Senator Leblanc.

Senator Leblanc: I will finally get my turn! The point that was raised concerning the Transport Commission is one that I also wanted clarified. This morning, we had a report from the Chamber of Commerce from the District of Montreal. They had already told you, moreover, before presenting their report here, which they acknowledged. One of their major points concerning the control of interprovincial transport is that the Canadian Transport Commission can do the work that Bill S-31 is trying to do. We were shown a Table 1, which includes the principle enterprises of Transport Canada. After some discussion, the following was stated:

For all practical purposes, two enterprises are just that:

So they were definitely referred to in Bill S-31. They are Canadian Pacific and TransCanada Pipeline.

Therefore, the question to be asked is the following: given the Transport Commission's control over tariffs.

Note that this is their principle argument.

the level of service and the areas not served, would there be a danger that a province's minority interest in the shareholdings of these two companies could prove dysfunctional?

And the answer...

To this question, our answer is as follows.

This is what the Montreal Chamber of Commerce says.

In so far as the jurisdiction of the Commission is not affected, we do not believe that the control of shareholding and *a fortiori* a minority interest in this company, could have a significant dysfunctional impact on Canadian unity.

So, you have already discussed this matter with Senator Robichaud and Senator Langlois concerning the power that the Transport Commission can exercise and, according to you, the power is not sufficient in a case where the federal government would like to prosecute a company controlled by a province if it wants to continue to operate even if the Transport Commission refuses it a licence.

Hon. Mr. Ouellet: Honourable Senators, it is a question of opinion and interpretation. It appears to us, in the Canadian Government, and that is why we have brought in Bill S-31, that the Transport Commission's jurisdiction may be affected. This bill clearly establishes the ground rules so that there is no ambiguity. This is decided by law and not by regulation. It is the law that has priority now.

[Text]

Le sénateur Robichaud: J'ai une brève question. Comment se fait-il que l'on arrive à 10 p. 100 et non pas à 11, 9, 8 ou 15 p. 100?

L'honorable M. Ouellet: La règle du 10 p. 100, c'est la règle que nous avons suivie dans le cas des banques. Les provinces sont également limitées à 10 p. 100 dans les banques. C'est une règle qui s'établit couramment en vertu de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes. Quiconque veut acheter plus de 10 p. 100 des actions d'une compagnie doit déclarer ses intentions. Par conséquent, la règle de 10 p. 100 est utilisée fréquemment.

Le sénateur Asselin: Monsieur le ministre, au tout début, vous avez dit que le but recherché par la présentation de ce projet de loi, c'était de redéfinir la juridiction fédérale sur les compétences qui apparaissent dans le projet de loi. Nous essayons de rechercher la justification de la présentation de ce projet de loi. A la suite de témoignages que nous avons entendus, je pense qu'il y a d'autres raisons qui ont été à la source de la présentation du projet de loi. Nous avons eu le témoignage révélateur devant le comité de M. Burbidge et d'ailleurs, vous avez dû le lire. M. Burbidge, président du Canadien Pacifique Limitée, a été bien franc. Il nous a dit: je n'ai pas eu de conversation ou de contact avec M. Ouellet avant la présentation de ce projet de loi. Il nous a dit qu'il en a eu cependant après. Il nous a dit qu'il avait écrit au premier ministre dès le mois de mars 1982. Est-ce que vous avez pris connaissance de cette lettre adressée au premier ministre?

L'honorable M. Ouellet: Je veux préciser que notre projet de loi a pour but de réaffirmer et protéger notre juridiction dans ce domaine. Tantôt, vous parliez de redéfinition. C'est vraiment une réaffirmation de notre juridiction.

Le sénateur Asselin: Vous aimez mieux le mot «réaffirmation»?

L'honorable M. Ouellet: Oui. Ce qui est important de dire, c'est que nous ne tentons pas d'augmenter notre juridiction. Nous l'avons, nous la gardons. Nous la réaffirmons. Votre expression de redéfinir semble vouloir dire que l'on empiète sur la juridiction des autres. C'est notre juridiction exclusive et nous la gardons.

Le sénateur Asselin: C'est une question d'opinion.

L'honorable M. Ouellet: Deuxièmement, pour répondre à votre question, je n'ai jamais vu cette lettre. Je ne sais pas si elle a été rendue publique, mais je ne l'ai jamais vue.

Le sénateur Asselin: M. Burbidge nous a dit qu'il a fait des représentations à messieurs Lumley et Johnston. Je ne vous demande pas de secret de cabinet. Mais sûrement que ces deux ministres ont dû vous dire ou vous ont touché un mot de cette conversation qu'ils ont eue avec M. Burbidge? Est-ce qu'ils vous en ont déjà parlé?

L'honorable M. Ouellet: Je pense que vous aussi, sénateur Asselin, avez été ministre.

Le sénateur Asselin: Je ne vous demande pas de secret de cabinet. Je vous demande simplement si dans le cours des conversations que vous avez eues avec les deux ministres, il a

[Traduction]

Senator Robichaud: I have a short question. Why was 10 per cent decided on, and not 11 or 9 or 8 or 15 per cent?

Hon. Mr. Ouellet: The rule of 10 per cent is the rule that we have followed in the case of the banks. Provinces are also limited to 10 per cent in banks. It is a rule that is currently applied under the Canada Business Corporations Act. Whoever wishes to buy more than 10 per cent of a company's shares must declare his intent. Consequently, the rule of 10 per cent is frequently used.

Senator Asselin: Mr. Minister, at the beginning you said that with the introduction of this bill, the desired goal was to redefine federal jurisdiction over the areas of authority that appear in this bill. We are looking for the justification for the introduction of this bill. After having heard these witnesses, I think that there were other reasons behind the introduction of the bill. In addition, we had Mr. Burbidge's revealing testimony before the committee; you must have read it. Mr. Burbidge, the President of Canadian Pacific, was very frank. He told us that he had had no conversation or contact with Mr. Ouellet before the introduction of this bill. He told us that he was, however, in contact with him afterwards. He told us that he had written to the Prime Minister as early as March 1982. Are you aware of this letter sent to the Prime Minister?

Hon. Mr. Ouellet: I want to specify that the purpose of our bill is to reaffirm and protect our jurisdiction in this area. Just now, you were speaking of redefinition. It is actually a reaffirmation of our jurisdiction.

Senator Asselin: You prefer the word "reaffirmation"?

Hon. Mr. Ouellet: Yes, it is important that we state that we are not trying to increase our jurisdiction. Your term, "redefinition", seems to imply that we are encroaching on the jurisdiction of others. It is our exclusive jurisdiction and we are protecting it.

Senator Asselin: That is a matter of opinion.

Hon. Mr. Ouellet: Secondly, to answer your question, I have never seen that letter. I do not know if it was made public, but I certainly have not seen it.

Senator Asselin: Mr. Burbidge told us that he voiced his objections to Mr. Lumley and Mr. Johnston. I am not asking you for a Cabinet secret. But surely these two ministers must have told you or mentioned this conversation that they had had with Mr. Burbidge. Have they spoken to you about this?

Hon. Mr. Ouellet: I think that you, too, Senator Asselin, have been a Minister.

Senator Asselin: I am not asking you for a Cabinet secret. I am simply asking you if, in the course of the conversations that you have had with these two Ministers, if the subject of the

[Text]

été question des représentations que M. Burbidge avait faites à vos deux collègues?

L'honorable M. Ouellet: Si monsieur Burbidge...

Le sénateur Asselin: M. Burbidge a témoigné à l'effet qu'il avait communiqué avec M. Johnston et M. Lumley. Il leur a fait part de ses craintes concernant les investissements de la Caisse de dépôt. Il ne faut pas se conter d'histoires, ce projet de loi, d'après les témoignages que nous avons eus, est dirigé seulement contre la Caisse de dépôt. Cela fait mal aux Canadiens français. Comme Francophones, nous avons le devoir de défendre ces mêmes Francophones qui, par l'entremise de la Caisse de dépôt, vont peut-être perdre au-delà de \$100 millions sur une période de 4 ans. C'est important pour les Québécois. C'est pour cela qu'on essaie de trouver les vraies raisons qui ont justifié la présentation de ce projet de loi. Vous êtes Québécois vous-même. Vous devez savoir que cela va faire mal aux Québécois ou à la Caisse de dépôt, si vous préférez, qui va faire des pertes à la suite des restrictions qui apparaissent dans ce projet de loi.

L'honorable M. Ouellet: Je pense que je dois corriger le sénateur Asselin. Ce projet de loi n'a pas pour objectif d'empêcher la Caisse de dépôt de jouer le rôle traditionnel qu'elle doit jouer. Il n'y a aucun doute que ce projet de loi n'a pas été rédigé pour nuire à la Caisse de dépôt, absolument pas. Il a été fait pour affirmer la juridiction fédérale dans le domaine du transport interprovincial et international. Il s'applique à toutes les provinces et à toutes les institutions financières canadiennes, que ce soit la Caisse de dépôt, «Heritage Fund» de l'Alberta, que ce soit les Caisses de dépôt qui appartiennent à d'autres institutions provinciales, cette loi s'applique à tout le monde de la même façon. Maintenant, que certains politiciens québécois en ait fait un ballon politique et une bataille politique...

Le sénateur Flynn: Vous parlez de M. Gérard D. Lévesque, je suppose!

L'honorable M. Ouellet: Que des politiciens québécois aient soutenu que c'était une attaque contre la Caisse de dépôt, c'est leur opinion. Ils peuvent dire ce qu'ils veulent. Ce qui me surprend, cependant, c'est qu'un sénateur conservateur fédéraliste comme vous, soyez plus porté à croire ces politiciens québécois...

Le sénateur Flynn: Encore le bonhomme de paille!

L'honorable M. Ouellet: Je crois que ce débat public se fait. Ce qui est en cause, ce n'est pas la Caisse de dépôt, absolument pas. Ce qui est en cause, c'est certaines politiques prises par le gouvernement du Québec et imposées à la Caisse de dépôt.

Le sénateur Flynn: Vous n'êtes pas capable de prouver ce point.

L'honorable M. Ouellet: C'est une autre histoire, et je peux vous assurer de ceci, sénateur Flynn:

Le sénateur Flynn: Absolument pas.

L'honorable M. Ouellet: Je suis, en même temps que vous, désireux de voir ces fonds publics administrés par la Caisse de

[Traduction]

objections that Mr. Burbidge made to your two colleagues was raised.

Hon. Mr. Ouellet: If Mr. Burbidge...

Senator Asselin: Mr. Burbidge stated that he had contacted Mr. Johnston and Mr. Lumley. He told them of his fears concerning the investments of the Caisse de dépôt. There is no need to lie to us, this bill, according to the evidence that we have heard, is aimed only at the Caisse de dépôt. That harms French Canadians. As francophones, we have a duty to defend those francophones who, through the Caisse de dépôt, may well lose over 100 million over a period of 4 years. It is important for the people of Quebec. That is why we are searching for the real reasons behind the introduction of this bill. You are from Quebec yourself. You must know that this will harm the people of Quebec, or the Caisse de dépôt if you prefer, which will experience losses as a result of the restrictions in this bill.

Hon. Mr. Ouellet: I think I should set Senator Asselin straight. The purpose of this bill is not to restrict the Caisse de dépôt from the customary role that it should play. Obviously, this bill was not created to harm the Caisse de dépôt, definitely not. This bill was created to maintain federal jurisdiction in the area of interprovincial and international transport. It applies to all provinces and to all Canadian financial institutions, whether it is the Caisse de dépôt, Alberta's Heritage Fund, or the Caisses de dépôt that belong to other provincial institutions, this law applies to everyone in the same way. Now that certain Quebec politicians have turned it into a political football and a political battle...

Senator Flynn: I suppose you are talking about Mr. Gérard D. Lévesque!

Hon. Mr. Ouellet: If Quebec politicians maintain that it was an attack on the Caisse de dépôt, that is their opinion. They can say what they like. What surprises me, however, is that a Conservative federal senator such as yourself is more inclined to believe these Quebec politicians...

Senator Flynn: Still the man of straw!

Hon. Mr. Ouellet: I think that this public debate is developing. It is not the Caisse de dépôt that is at issue, definitely not. What is at issue are certain policies pursued by the Quebec government and imposed on the Caisse de dépôt.

Senator Flynn: You cannot prove that point.

Hon. Mr. Ouellet: That is another story, and I can assure you of this, Senator Flynn.

Senator Flynn: Certainly not.

Hon. Mr. Ouellet: I am as anxious as you to see that the public funds, administered by the Caisse de dépôt in Quebec,

[Text]

dépôt au Québec servir dans le meilleur intérêt des Québécois. Je suis convaincu que ce point du 100 millions de dollars qui sera perdu, à cause de notre projet de loi, ne sera jamais prouvé. Cela n'a pas été établi et étayé en comité ici, en tout cas.

Le sénateur Asselin: C'est une possibilité, en tout cas.

L'honorable M. Ouellet: On a lancé ce chiffre mais on n'a jamais établi clairement avec véracité que mon projet de loi ferait perdre 100 millions de dollars à la Caisse de dépôt.

Le sénateur Asselin: Cette preuve a été faite au début de l'après-midi.

L'honorable M. Ouellet: Cette preuve-là n'a pas été faite, ni cet après-midi, ni même les deux ou trois autres fois que cela a été répété.

Le sénateur Asselin: Une démonstration a été faite cet après-midi devant le comité et elle m'a satisfait. J'en suis venu à la conclusion qu'il va y avoir une perte pour la Caisse de dépôt et indirectement pour les Québécois. N'essayons pas toujours nous jeter en pleine figure que lorsque l'on veut défendre les Québécois, on veut défendre le gouvernement du Québec. Ce n'est pas le gouvernement du Québec que l'on veut défendre. On ne défend pas plus le gouvernement du Québec que l'opposition officielle du Québec. Vous êtes au courant que l'opposition officielle libérale du Québec s'est prononcée officiellement contre le projet de loi S-31. Vous en êtes probablement plus au courant que moi, d'ailleurs. Alors, ce que nous défendons, comme Francophones et Canadiens français, ce sont les investissements, les fonds de retraite que les Québécois ont investis et déposés dans la Caisse de dépôt. Quand je dis que nous avons la preuve devant ce comité cet après-midi que la Caisse de dépôt, sur une période de 4 ans, va perdre au-delà de 100 millions, je demande au ministre, qui est francophone comme moi, d'y penser deux fois avant de continuer à vouloir présenter ce projet de loi.

L'honorable M. Ouellet: Vous êtes vraiment naïf, si vous croyez tout ce que l'on vous a dit.

Le sénateur Asselin: Merci beaucoup.

L'honorable M. Ouellet: Je dis donc que vous êtes vraiment naïf, si vous croyez ce qui vous a été dit cet après-midi. Je pense que la preuve n'a pas été faite que la Caisse de dépôt perdrait 100 millions—au contraire. De toute façon, vous avez fait allusion à ce qui s'était dit à la réunion des libéraux provinciaux.

Le sénateur Asselin: Je n'étais pas présent.

L'honorable M. Ouellet: Ce qui a été suggéré par M. Gérard D. Lévesque, c'est que ce débat sur la Caisse de dépôt devrait se faire à l'Assemblée nationale.

Le sénateur Flynn: D'accord.

L'honorable M. Ouellet: J'en suis très heureux. C'est là que cela doit se faire.

Le sénateur Asselin: Moi aussi, c'est pour cette raison que l'on ne devrait pas avoir ce projet de loi devant nous.

L'honorable M. Ouellet: Il a déclaré qu'il n'aimait pas que ce projet de loi soit présenté au Sénat. Il a dit qu'il aurait préféré qu'il soit présenté à la Chambre des communes. Il a dit qu'il n'aimait pas les objectifs de ce projet de loi, s'il avait pour

[Traduction]

serve in the best interests of Quebec. I am convinced that this theory of 100 million dollars being lost due to our bill, will never be proven. It has never been established and supported by this Committee anyway.

Senator Asselin: It is a possibility, anyway.

Hon. Mr. Ouellet: This figure has been tossed about but it has never been clearly established with certainty that my bill would cause the Caisse de dépôt to lose 100 million dollars.

Senator Asselin: The proof was given early this afternoon.

Hon. Mr. Ouellet: That proof was not given this afternoon nor even on the two or three other occasions that it has been repeated.

Senator Asselin: Proof given before the Committee this afternoon and it satisfied me. I have come to the conclusion that there will be a loss for the Caisse de dépôt and, indirectly, for the people of Quebec. We should try not to assume that when we want to defend the people of Quebec, that we want to defend the government of Quebec. It is not the government of Quebec that we wish to defend. We do not defend the Quebec government any more than we defend the official opposition of Quebec. You are aware that the Official Liberal Opposition in Quebec has declared itself officially against Bill S-31. You are probably more aware of that than I. So, all we defend, as francophones and French Canadians, are the investments, the pension funds that the people of Quebec have invested and deposited in the Caisse de dépôt. When I say that there has been proof before this committee this afternoon that the Caisse de dépôt will lose more than 100 million over a period of 4 years, I ask the Minister, who is a francophone as I am, to think twice before continuing with his introduction of this bill.

Hon. Mr. Ouellet: You are terribly naïve if you believe everything that people tell you.

Senator Asselin: Thank you very much.

Hon. Mr. Ouellet: I will say, then, that you are terribly naïve if you believe everything that was said this afternoon. I do not think that it was proven that the Caisse de dépôt would lose 100 million, quite the opposite. In any case, you were alluding to what was said at the meeting of the provincial Liberals.

Senator Asselin: I was not present.

Hon. Mr. Ouellet: What Mr. Gérard D. Lévesque suggested was that this debate on the Caisse de dépôt should be conducted in the House of Commons.

Senator Flynn: I agree.

Hon. Mr. Ouellet: I am glad you agree. It is there that it should be conducted.

Senator Asselin: I agree, too, that is the reason we should not have this bill in front of us.

Hon. Mr. Ouellet: He stated that he did not like the fact that this bill was introduced in the Senate. He said that he would have preferred it to be introduced in the House of Commons. He said that he did not like the aims of the bill if

[Text]

effet de nuire à la Caisse de dépôt et détruire la Caisse de dépôt.

Le sénateur Asselin: Vous ne me direz pas que M. Lévesque était en faveur du projet de loi S-31, la fin de semaine dernière.

L'honorable M. Ouellet: M. Gérard D. Lévesque a dit deux choses: Il a mentionné que le débat concernant la Caisse de dépôt devrait se faire à Québec. De plus, il a dit qu'il n'aimait pas la façon dont le projet de loi avait été présenté.

Le sénateur Flynn: Il a dit plus que cela.

L'honorable M. Ouellet: Maintenant, vous prétendez que mon projet de loi a pour but de nuire à la Caisse de dépôt. Je vous dis que le projet de loi n'a aucune intention de la sorte. Le projet de loi S-31 s'applique à toutes les provinces, à toutes les institutions financières, quelles qu'elles soient, qui sont sous contrôle des provinces. De plus, le projet de loi S-31 n'a pas eu pour effet d'attaquer une institution financière provinciale plutôt qu'une autre.

Le sénateur Asselin: M. le ministre, M. Burbidge nous a dit qu'il a rencontré des représentants de plusieurs compagnies, tel les Stelco, Hiram Walker, Bell Telephone, la Banque Royale, et la Banque de Montréal; il a dit qu'il a discuté avec ces présidents de compagnies de la situation de la Caisse de dépôt envers sa compagnie, le CP Limitée. C'est suite à cela qu'il a écrit au premier ministre et qu'il a rencontré deux de vos collègues pour en discuter, car il était nerveux. Il avait peur, soit du contrôle, soit de l'influence de la Caisse au sein de CP Limitée. M. Burbidge a aussi dit qu'il ne vous a pas rencontré, M. le ministre, mais que, avant que la loi ne soit présentée, il a rencontré de vos fonctionnaires pour en discuter. Quels sont les fonctionnaires qu'il a rencontrés? Vous devez le savoir!

L'honorable M. Ouellet: Je dois vous dire que tout ce que M. Burbidge a pu vous déclarer, je ne le conteste pas. Qu'un homme d'affaires, président d'une compagnie, qui voit l'influence de plus en plus grande d'un gouvernement provincial tentant de s'impliquer dans sa compagnie, qui croit que les gouvernements ne doivent pas s'impliquer de la sorte dans l'entreprise privée—que cet homme-là fasse des représentations, je pense que c'est tout à fait naturel.

Le sénateur Flynn: Des représentations!

L'honorable M. Ouellet: Je ne crois pas que vous contestiez qu'un chef d'entreprise...

Le sénateur Flynn: Ce n'était pas seulement de son ressort.

L'honorable M. Ouellet: ... puisse vouloir se prémunir contre les actions d'autorités provinciales, ou fédérales, qui s'impliquent de plus en plus dans le secteur privé.

Je vous dirai que M. Burbidge est probablement un, parmi plusieurs hommes d'affaires au Canada, qui ont exprimé les mêmes vues, au cours des derniers 18 mois. J'ai déjà eu l'occasion de dire que, j'ai entrepris une série de négociations, avec le secteur privé, dans le domaine de la Loi de la concurrence; à plusieurs des rencontres que j'ai eues avec des hommes d'affaires—aussi bien francophones qu'anglophones—ils m'ont exprimé des inquiétudes quant aux actions de la Caisse de dépôt.

[Traduction]

its result was to harm the Caisse de dépôt and to destroy the Caisse de dépôt.

Senator Asselin: You are not going to tell me that Mr. Lévesque was in favour of Bill S-31 last weekend.

Hon. Mr. Ouellet: Mr. Gérard D. Lévesque said two things. He said that the debate over the Caisse de dépôt should be conducted in Quebec. He also said that he did not like the way that the bill had been introduced.

Senator Flynn: He said more than that.

Hon. Mr. Ouellet: Now you are claiming that my bill aims to hurt the Caisse de dépôt. I am telling you that the bill has no such intention. Bill S-31 applies to all provinces, all financial institutions, whatever they may be, that are under provincial control. The bill was certainly not intended to attack any one provincial financial institution more than another.

Senator Asselin: So, Mr. Minister, Mr. Burbidge tells us that he met with representatives from several companies, such as Stelco, Hiram Walker, Bell Telephone, the Royal Bank, the Bank of Montreal, and he tells us that he discussed, with these company presidents, the position of the Caisse de dépôt as regards his company, Canadian Pacific. It is after this that he wrote to the Prime Minister and met with two of your colleagues to speak to them about it, because he was concerned. He was afraid, either of the control or of the influence that the Caisse had in CP. In addition, Mr. Burbidge says that he did not meet with you, Mr. Minister, but he says that, before the bill was introduced, he met with two of your officials to discuss it. Which officials did he meet with? You must know.

Hon. Mr. Ouellet: I must tell you that I dispute nothing that Mr. Burbidge was able to tell you. That a businessman, a president of a company, who sees the growing influence of a provincial government trying to interfere in his company, and who believes that governments should not interfere like this in private enterprise, that this man voices such objections, I think that it is perfectly natural.

Senator Flynn: Objections!

Hon. Mr. Ouellet: I do not believe that you are disputing that the head of a company...

Senator Flynn: It was not solely his responsibility.

Hon. Mr. Ouellet: ... would want to protect himself against the actions of provincial or federal authorities, who are becoming more and more involved in the private sector.

I will tell you that Mr. Burbidge is probably one of many business men in Canada who has expressed the same opinions in the course of the last 18 months. As I have said before, I embarked on a series of negotiations, of discussions with the private sector about competition practises, and at several of these meetings that I had with business men, who were francophones as well as anglophones, they expressed concern about the actions of the Caisse de dépôt.

[Text]

Le sénateur Asselin: C'est à cela que je veux en venir.

L'honorable M. Ouellet: C'est pour cela que j'ai tenté, en allant devant les tribunaux, d'amener la Caisse de dépôt à respecter la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes.

Le sénateur Asselin: Lorsque M. Burbidge a rencontré vos fonctionnaires, c'était au sujet de la Caisse de dépôt?

L'honorable M. Ouellet: Je ne le sais pas. Je n'étais pas présent à cette rencontre.

Le sénateur Asselin: Est-ce que vos fonctionnaires vous en ont parlé?

Le sénateur Flynn: Il ne veut pas l'admettre.

Le sénateur Asselin: Monsieur le ministre, une dernière question, parce que vos réponses sont très longues.

Est-ce que le ministre pourrait nous dire, dans un esprit de coopération et en regard de tous les témoignages que nous avons reçus au sujet du dommage considérable que le bill S-31 va causer surtout à la Caisse de dépôt—je le répète encore—s'il a l'intention de présenter des amendements, ou de permettre des amendements et si oui, quels sont ces amendements?

L'honorable M. Ouellet: Madame le président, il est possible qu'il y ait des amendements d'apportés...

Le sénateur Asselin: Dans quel sens, Monsieur le ministre?

L'honorable M. Ouellet: Des amendements qui seraient utiles afin d'améliorer ce projet de loi. Je suis prêt à les étudier.

Le sénateur Asselin: Est-ce que les amendements proviendront de votre ministère ou du Sénat?

L'honorable M. Ouellet: Sénateur Asselin, vous faites une affirmation qui, à mon avis, est sans fondement. La Caisse de dépôt, qui a pour mission d'investir et d'obtenir un bon rendement sur son investissement, n'a pas besoin de prendre le contrôle de compagnies pour avoir un bon rendement.

Le sénateur Asselin: Elle ne prend pas le contrôle de compagnies.

L'honorable M. Ouellet: De plus, si vous regardez les investissements récents de la Caisse de dépôt, dans ces actions de risque, vous allez vous rendre compte qu'elle n'a pas fait que de bonnes affaires au cours des 10 derniers mois, dans plusieurs de ses transactions.

Le sénateur Asselin: Elle a fait de l'argent aussi, je pense.

L'honorable M. Ouellet: J'aurais aimé—bien, l'on verra.

Le sénateur Asselin: Si on prend le bilan.

L'honorable M. Ouellet: Je pense que l'interrogatoire que vous avez donné, aujourd'hui, à M. Campeau était plutôt sommaire. Je trouve curieux que vous vous permettiez de dire, *ex cathedra*, que, parce que M. Campeau a affirmé que la Caisse de dépôt perdrait 100 millions, qu'effectivement, la Caisse de dépôt va perdre 100 millions. Je pense que l'on va laisser cela à des spécialistes dans ce domaine.

Le sénateur Asselin: Je ne suis pas un expert en comptabilité, monsieur le ministre; lorsqu'une loi limite la Caisse de

[Traduction]

Senator Asselin: That is the point I wanted to come to.

Hon. Mr. Ouellet: It is for that reason that I tried, by going to court, to bring the Caisse de dépôt to respect the Canada Business Corporations Act.

Senator Asselin: When Mr. Burbidge met with your officials, was it on the subject of the Caisse de dépôt?

Hon. Mr. Ouellet: I do not know. I was not present at that meeting.

Senator Asselin: Did your officials not talk to you about it?

Senator Flynn: He does not want to admit it.

Senator Asselin: Mr. Minister, one last question, because your answers are very long.

Could the Minister tell us, in the spirit of cooperation, and in the light of all the testimony we have heard about the considerable harm that Bill S-31 will cause, especially to the Caisse de dépôt—I will repeat it once more for you—does he intend to introduce amendments, and if so what are the amendments?

Hon. Mr. Ouellet: Madam Chairman, it is possible that amendments will be introduced...

Senator Asselin: What kind, Mr. Minister?

Hon. Mr. Ouellet: Amendments that would be useful in improving this bill. I am ready to study them.

Senator Asselin: Will the amendments come from your department or from the Senate?

Hon. Mr. Ouellet: Senator Asselin, you are making a statement which, in my opinion, is without foundation. The Caisse de dépôt, whose purpose is to invest and to obtain a good return on its investment, does not need to take control of companies in order to have a good return.

Senator Asselin: The Caisse does not take control of companies.

Hon. Mr. Ouellet: Also, if you look at the Caisse de dépôt's recent investments, at its speculations, you will realize that it has done nothing but good business during the last 18 months, in several of its transactions.

Senator Asselin: It has made money, too, I think.

Hon. Mr. Ouellet: I would have liked... all right, we will see.

Senator Asselin: If we looked at the balance sheet.

Hon. Mr. Ouellet: I think that the examination that you gave Mr. Campeau today was rather summary. I find it curious that you can say, *ex cathedra*, that, because Mr. Campeau declared that the Caisse de dépôt would lose 100 million, that in fact the Caisse de dépôt will lose 100 million. I think that we will leave that to the specialists in that field.

Senator Asselin: I am not an expert in accounting, Mr. Minister, but when an act limits the Caisse de dépôt to

[Text]

dépôt à 10 p. 100 d'investissements dans les compagnies de transport, que ce sont des compagnies à capital de risque les mieux placées, vous allez admettre avec moi que, si la Caisse de dépôt ne peut pas investir plus que 10 p. 100, elle va encourir des pertes.

L'honorable M. Ouellet: Sénateur Asselin, vous mentionnez une chose qui n'est pas la réalité. Si tel en était le bill S-31 vous auriez raison de vous inquiéter.

Le sénateur Asselin: «La loi, c'est la loi,» je pense.

L'honorable M. Ouellet: Je regrette, mais la loi n'empêche pas la Caisse de dépôt d'acheter des débantures, d'acheter des actions privilégiées, de l'investir d'une foule d'autres façons.

Le sénateur Asselin: Des actions ordinaires, des actions votantes?

L'honorable M. Ouellet: On dit: vous n'avez pas le droit d'acheter plus que 10 p. 100 d'action votantes. Vous me dites que vous n'êtes pas un expert en finance. Toutefois, vous devez très bien savoir que dans bien des cas, les actions privilégiées rapportent plus que les actions votantes.

Le sénateur Asselin: Ce n'est pas toujours le cas.

L'honorable M. Ouellet: Il n'y a aucun doute qu'une société, en l'occurrence la Caisse de dépôt, a un rôle premier, celui d'obtenir le meilleur rendement sur ses placements; si elle devient partie intégrante de compagnies dans lesquelles elle investit, et qu'elle siège au bureau de direction, cette société-là n'a plus la même flexibilité de se retirer et investir ailleurs, selon les circonstances, afin d'avoir un meilleur rendement sur son investissement. Elle devient prisonnière de son investissement; par conséquent, à ce moment-là elle est beaucoup plus sujette à des pertes qu'à des gains.

Le sénateur Asselin: Monsieur le ministre, vous avez ici un rôle controversé. Tous les témoins—à l'exception de quelques uns sont venus devant notre comité, également le public et là je pense aux journalistes, tous discutent et questionnent le mérite de ce projet de loi. Est-ce que vous avez l'intention de le retirer ce projet de loi?

L'honorable M. Ouellet: Je n'ai pas l'intention de retirer le projet de loi. Je pense qu'il est absolument important pour protéger la juridiction du gouvernement fédéral. Il est certain que le gouvernement canadien va aller de l'avant avec son projet de loi. Qu'il y ait quelques amendements, c'est possible. Nous sommes certainement ouverts à de bons amendements. Nous sommes convaincus de l'importance du projet de loi, des objectifs poursuivis par ce projet de loi; nous voulons procéder avec le bill S-31.

Le sénateur Asselin: Vous pensez que vous allez convaincre les Québécois, monsieur le ministre? Ce n'est pas ce que l'on pense à Québec.

L'honorable M. Ouellet: Que les péquistes aient d'autres points de vue, c'est possible.

Le sénateur Asselin: Ce ne sont pas les péquistes.

Le sénateur Flynn: Ah, non!

[Traduction]

investments of 10 per cent in transport companies, and when they are the best companies in which to speculate, you will admit, with me, that if it cannot invest more than 10 per cent that it will experience losses. It is obvious.

Hon. Mr. Ouellet: Well, Senator Asselin, what you have just described is not the reality. And, if that were what this bill said, you would be right to be concerned.

Senator Asselin: Well, the law is the law, I suppose.

Hon. Mr. Ouellet: I am sorry, but the law does not stop the company, the Caisse de dépôt, from buying debentures, from buying preferred shares, from investing in a host of other ways.

Senator Asselin: Common shares, voting shares?

Hon. Mr. Ouellet: Yes, that is right. It states: you do not have the right to purchase more than 10 per cent of the voting shares. But you tell me that you are not a financial expert. Yet must know very well that in many cases, preferred shares bring in more than voting shares bring in more than voting shares.

Senator Asselin: That is not always the case.

Hon. Mr. Ouellet: There is no doubt that a corporation, the Caisse de dépôt, in this instance, whose prime function is to obtain the best return on its investments, that becomes an integral part of the companies it invests in, and has a seat in their Head Offices, then that corporation does not have the same flexibility to withdraw its money and invest elsewhere, according to the circumstances, to obtain a better return on its investment. It becomes a prisoner of its investment and, consequently, at that moment it becomes more prone to losses than to gains.

Senator Asselin: Mr. Minister, what you have is a controversial issue. All but one or two of the witnesses who have come before the Committee, and also the public I am thinking of the journalists—everyone is debating this bill and questioning its value. Do you intend to withdraw the bill?

Hon. Mr. Ouellet: I do not intend to withdraw this bill. I think that this bill is of the utmost importance in order to protect the federal government's jurisdiction. The government is certainly going to go ahead with its bill. It is possible that there will be amendments. We are certainly open to good amendments. But we are convinced of the importance of the bill, of the goals sought by this bill and we want to go ahead with it.

Senator Asselin: Do you think that you will convince the people of Quebec, Mr. Minister? That is not what they think in Quebec.

Hon. Mr. Ouellet: Oh, it is possible that the Parti Québécois has other views.

Senator Asselin: It is not the Parti Québécois.

Senator Flynn: Oh, no, no, no.

[Text]

L'honorable M. Ouellet: Que certains hommes d'affaires considèrent que le projet de loi va trop loin, c'est possible. On peut y apporter des amendements. Une fois qu'il sera amendé, peut-être que ceux qui étaient réticents à l'origine, seront d'accord avec le projet de loi.

The Chairman: Senator Tremblay, I hope you will shorten your intervention because the minister has to leave they shortly.

Le sénateur Tremblay: Merci, madame le Président, de la faveur que vous me faites de m'accorder la parole en ce moment, je suis en fin de liste, donc je suis contraint de réduire mes questions. Je vais les réduire à une seule; elle porte sur les relations entre la Caisse de dépôt et le projet de loi S-31.

Monsieur le ministre, vous avez accordé une entrevue à un journaliste de la *La Presse*, M. Gilles Paquette, entrevue qui a paru dans *La Presse* de samedi dernier. Si le journaliste vous a bien cité, il y a des informations qui me paraissent intéressantes. Vous répondez à la question:

Pourquoi, maintenant, le bill S-31?

J'ajoute les indications «S-31», parce que le contexte les indique. Voici votre réponse:

C'est que je suis allé en cour. On a pris des poursuites contre la Caisse de dépôt, et le jugement est sorti cet été. On a perdu.

Est-ce que la citation est exacte, monsieur le ministre?

L'honorable M. Ouellet: Oui.

Le sénateur Tremblay: Il y a eu un jugement de cour. L'article évoque aussi que c'est la Cour suprême qui a rendu un jugement l'été dernier.

L'honorable M. Ouellet: Non, c'est la Cour supérieure du Québec.

Le sénateur Tremblay: La Cour supérieure du Québec. Ainsi, de quelque manière, la Caisse de dépôt en a été à l'origine.

L'honorable M. Ouellet: Non.

Le sénateur Tremblay: Sinon, le projet, en tant que tel...

L'honorable M. Ouellet: Je pense que je dois bien situer, monsieur le sénateur, que vous ne pouvez pas prendre cet article, qui fait partie d'une série de remarques que j'ai faites dans le cadre d'une entrevue accordée à des journalistes de *La Presse*, au sujet du bill S-31. C'est un aspect de la discussion que j'ai eue avec ce journaliste. Alors, il faut le situer dans son contexte.

Le sénateur Tremblay: Je pourrais lire tout l'article, bien sûr, mais, sur ce point des relations entre la Caisse de dépôt, ou des problèmes qu'elle posait, et le bill S-31, cette citation traduit bien votre pensée?

L'honorable M. Ouellet: Oui.

Le sénateur Tremblay: Je vais simplement conclure sur une remarque, monsieur le ministre.

Selon vous, la Caisse de dépôt a été un élément, un facteur qui a été à l'origine de S-31. Vous nous avez affirmé tantôt que la Caisse de dépôt n'était pas visée par S-31. Il nous semble y

[Traduction]

Hon. Mr. Ouellet: It is possible that certain businessmen consider that the bill goes too far. Amendments can be made and once it is amended, maybe those who had misgivings at the beginning will agree with the bill.

Le président: Sénateur Tremblay, j'espère que vous écourtez votre intervention vu que le ministre doit partir très bientôt.

Senator Tremblay: Thank you, Madam Chairman, for giving me permission to take the floor at this time, but, being at the end, I am therefore obliged to limit my questions. I will limit them to only one which deals with the relationship between the Caisse de dépôt and Bill S-31.

On this subject, Mr. Minister, you gave an interview to a journalist from *La Presse*, Gilles Paquette, an interview which appeared in last Saturday's *La Presse*. There were some things in it which I think are interesting, if the journalist quoted you accurately. You answer the question:

Why Bill S-31, now?

I am adding "S-31" because the context requires it.

It is because I went to court. Proceedings were brought against the Caisse de dépôt and the decision was made this summer. We lost.

Is the quotation correct, Mr. Minister?

Hon. Mr. Ouellet: Yes.

Senator Tremblay: There was a court decision. The article goes on to imply that it was the Supreme Court that passed judgement last summer.

Hon. Mr. Ouellet: No, it was the Supreme Court of Quebec.

Senator Tremblay: The Supreme Court of Quebec. Therefore, in some way, the Caisse de dépôt was the cause.

Hon. Mr. Ouellet: No.

Senator Tremblay: If not, the bill as such...

Hon. Mr. Ouellet: I think that I should situate the quotation, Mr. Senator I do not think that you can take one article, which is part of a series of remarks that I made in the context of an interview that I gave to journalists from *La Presse*, on the subject of Bill S-31. It is only one part of the discussion that I had with the journalist. Therefore it must be situated in context.

Senator Tremblay: Of course, I could read the whole article, but on the question of the relationship between the Caisse de dépôt, or the problems that the Caisse posed and Bill S-31, does this quotation express your thoughts accurately?

Hon. Mr. Ouellet: Yes.

Senator Tremblay: I will just conclude with one comment, Mr. Minister.

According to you, the Caisse de dépôt was an element, a factor that sparked off Bill S-31, and you stated earlier that S-31 was not aimed at the Caisse de dépôt. It appears to us

[Text]

avoir là une sorte de paradoxe. La Caisse de dépôt a été une cause, mais, lorsque l'on présente le projet de loi, on ne la vise plus.

L'honorable M. Ouellet: Un instant, monsieur le sénateur. Je crois que vous tirez les mauvaises conclusions. J'ai dit le projet de loi s'applique à toutes les provinces et à toutes les institutions financières. Il n'a pas été fait exclusivement pour la Caisse de dépôt.

Le sénateur Flynn: Oui.

L'honorable M. Ouellet: C'est un projet de loi général qui s'applique à toutes les provinces, et à toutes nos institutions financières agissant pour leur compte.

Le sénateur Tremblay: Je traduis d'une autre manière . . .

L'honorable M. Ouellet: Il y a une chose très claire . . .

Le sénateur Tremblay: La Caisse de dépôt a été le détonateur, mais elle n'est pas visée.

L'honorable M. Ouellet: Dans la présentation qui a été faite devant vous par la Chambre de Commerce du District de Montréal, à la page 15, la Chambre de Commerce du District de Montréal dit clairement qu'elle

déplore vivement certains comportements boursiers, de même que la politique de divulgation de la Caisse de dépôt, qui privilégie la discrétion. Le plus gros investisseur public au Canada—

Soit la Caisse de dépôt—

—devrait s'astreindre à toutes les règles en vigueur pour investisseurs privés, notamment en ce qui a trait à la reconnaissance de la juridiction des Commissions des valeurs mobilières et à la divulgation.

Le sénateur Flynn: Bien non, bien non.

L'honorable M. Ouellet: Alors, je pense que je n'étais pas le seul à me poser des questions sur le comportement de la Caisse de dépôt, quant à la divulgation. La Chambre de Commerce du District de Montréal est tout à fait d'accord avec ceci. De plus, ce projet de loi . . .

Le sénateur Flynn: Il ne fait rien, en tout cas.

L'honorable M. Ouellet: . . . qui a une portée générale, ne s'applique pas exclusivement à la Caisse de dépôt, mais s'applique à toute institution financière, incluant la Caisse de dépôt.

Le sénateur Flynn: Elle ne règle pas le problème qui est soulevé.

Le sénateur Tremblay: Monsieur le ministre, ce serait avec la nuance suivante: j'imagine que, dans l'ensemble des institutions visées, la Caisse de dépôt subira le choc en proportion de sa place, dans cet ensemble. Or, c'est le plus gros portefeuille d'actions.

Le sénateur Flynn: De toute façon, cela ne règle pas le problème.

Le sénateur Tremblay: Cela atteint d'une et l'autre chose.

L'honorable M. Ouellet: Oui, mais, est-ce que vous, sénateur, trouvez que la Caisse de dépôt agit correctement? Il semble que la façon dont . . .

[Traduction]

that that is a definite paradox. The Caisse de dépôt was a cause, but since the bill has been introduced, it no longer refers to the Caisse.

Hon. Mr. Ouellet: Just a minute, Mr. Senator. I think that you are drawing false conclusions. I said that the bill applied to all provinces and to all financial institutions. It was not created exclusively for the Caisse de dépôt.

Senator Flynn: Yes.

Hon. Mr. Ouellet: It is a general bill that applies to all provinces and to all our financial institutions acting on their behalf.

Senator Tremblay: That is only the way I see it.

Hon. Mr. Ouellet: There is one thing that is very clear . . .

Senator Tremblay: The Caisse de dépôt sparked it off but it is not singled out by it.

Hon. Mr. Ouellet: In the report that was given to you by the Chamber of Commerce of the District of Montreal, on page 15, the Chamber of Commerce of the District of Montreal clearly states that it

actively deplores certain speculative behaviour, as well as the policy of disclosure of the Caisse de dépôt, that encourages discretion. The largest public investor in Canada—

Which is the Caisse de dépôt—

should confine itself to all the rules in effect for private investors, specifically those with reference to the acknowledgment of the jurisdiction of the Securities Commission and to disclosure.

Senator Flynn: No, no.

Hon. Mr. Ouellet: Well, I think that I was not the only one to question the conduct of the Caisse de dépôt again, in reference to disclosure. The Chamber of Commerce of the District of Montreal is in complete agreement with that. Also, this bill . . .

Senator Flynn: Does nothing, anyway.

Hon. Mr. Ouellet: . . . which has a general scope, does not apply exclusively to the Caisse de dépôt, but it does apply to all financial institutions, including the Caisse de dépôt.

Senator Flynn: It does not resolve the problem that has been raised.

Senator Tremblay: I imagine, Mr. Minister, that of all the institutions referred to the Caisse de dépôt will suffer an impact in proportion to its ranking in this list. It was the largest portfolio of shares.

Senator Flynn: In any case, this does not resolve the problem.

Senator Tremblay: It resolves the two issues.

Hon. Mr. Ouellet: Yes, but do you, Senator, find that the Caisse de dépôt acts correctly? It seems that the manner that . . .

[Text]

Le sénateur Flynn: Ce n'est pas de nos affaires.

L'honorable M. Ouellet: Eh bien, mois, je pense que oui. Vous pouvez croire que ce n'est pas de nos affaires, mais qu'une institution de son importance ne respecte pas la loi...

Le sénateur Flynn: Cela ne vous regarde pas, non plus.

L'honorable M. Ouellet: Ah, je le regrette.

Le sénateur Flynn: Non, monsieur.

L'honorable M. Ouellet: Si elle respecte le gouvernement canadien, la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes, ça nous intéresse quand même.

Le sénateur Flynn: Ça ne règle rien, monsieur le ministre.

Senator Wood: On a point of order, it is very difficult to understand what is being said because so many senators are speaking at the same time.

Le sénateur Tremblay: J'ai terminé, madame le président. Je voudrais tout simplement remercier M. le ministre de la leçon splendide de logique qu'il vient de nous donner.

The Chairman: Mr. Minister, on behalf of the committee I should like to thank you for attending.

I should like honourable senators to remain for a couple of minutes after the minister leaves.

As you know, we circulated and printed replies from Ontario and British Columbia in the November 23 issue of our proceedings. Since then we have received some replies to our communication to the various provincial governments this morning we received a written submission from British Columbia, as the government promised earlier, and it has been circulated to you. We have circulated a letter addressed to Mr. Ouellet from the Government of Alberta. They said they will send a written brief. Manitoba sent us a brief telex which you have received. Newfoundland has sent us a telex as well. I would like a motion to print these communications which we have received as an appendix to today's proceedings.

Senator Buckwold: You did not mention Saskatchewan.

The Chairman: We received a telex from Saskatchewan and they have promised a written brief but have not done so as yet.

May I have a motion to the effect I just mentioned?

Hon. Senators: Agreed.

(For correspondence, see appendices 34-B to 34-G)

The Chairman: We had reserved times for tomorrow and Thursday morning to consider this bill further, but in view of the long day you have had and the amount of information you have to absorb and think about, we will not hold a meeting tomorrow. However, there will be a meeting at 11 o'clock on Thursday morning. I would suggest that that meeting be *in camera* so we can consider whether we are now in a position to report. I will have some general suggestions, as I am sure you will, and we can discuss them at that time. Our meeting will probably be in this room at 11 o'clock Thursday morning.

[Traduction]

Senator Flynn: It is none of our business.

Hon. Mr. Ouellet: Oh, but I think that it is. You can believe that it is not, but when an institution of its importance, does not respect the law...

Senator Flynn: It is nothing to do with you either.

Hon. Mr. Ouellet: Oh, I am sorry.

Senator Flynn: No, sir.

Hon. Mr. Ouellet: If it respects the Canadian government, the Canada Business Corporations Act, that is our business.

Senator Flynn: That resolves none of this, Mr. Minister.

Le sénateur Wood: Question de règlement, je trouve extrêmement difficile de comprendre ce qui se dit parce que de nombreux sénateurs parlent en même temps.

Senator Tremblay: I have finished, Madam Chairman. I would just like to thank the Minister for the splendid lessons in logic that he has just given us.

Le président: Honorables sénateurs, au nom du Comité, je tiens à remercier M. le ministre, d'avoir comparu devant nous.

J'aimerais que les honorables sénateurs restent quelques minutes après le départ du ministre.

Comme vous le savez, nous avons distribué et imprimé des réponses de l'Ontario et de la Colombie-Britannique dans le fascicule de 23 novembre. Depuis lors, nous avons reçu des réponses des provinces suivantes et, évidemment, à nos communications avec les divers gouvernements provinciaux: ce matin, nous avons reçu un mémoire de la Colombie-Britannique, comme l'avait promis son gouvernement, mémoire qui vous a été distribué. Nous avons aussi distribué une lettre adressée à M. Ouellet par le gouvernement de l'Alberta, qui précise qu'il enverra un mémoire. Le Manitoba nous a envoyé un télex que vous avez reçu. Terre-Neuve nous a aussi envoyé un télex. J'aimerais que soit adoptée une motion portant impression de ces communications en annexe au compte rendu des délibérations d'aujourd'hui.

Le sénateur Buckwold: Vous n'avez pas parlé de la Saskatchewan.

Le président: Nous avons reçu un télex de la Saskatchewan, qui a promis de nous envoyer un mémoire, mais ne l'a pas encore fait.

La motion dont je viens de parler est-elle adoptée?

Des voix: Adoptée.

(Pour la correspondance, voir les appendices 34-B à 34-G)

Le président: Des séances en vue de poursuivre l'étude de ce projet de loi sont prévues pour demain et jeudi matin. Mais étant donné la longue journée que vous avez eue et tous les renseignements que vous devez assimiler et auxquels vous devez réfléchir, nous ne tiendrons pas de réunion demain. Toutefois, il y aura une réunion à 11 heures jeudi matin. Je propose que cette séance se tienne à huis clos pour que nous puissions examiner la question de savoir si nous sommes en mesure de faire rapport. J'aurai des propositions générales et je suis certain que vous en aurez aussi et que nous pourrions en

[Text]

The committee adjourned.

[Traduction]

discuter à ce moment-là. Notre réunion se tiendra probablement dans cette pièce-ci, à 11 heures, jeudi matin.

Le Comité s'ajourne.

APPENDIX "34-A"

TABLE 1

THE MAJOR TRANSPORTATION CORPORATIONS
IN CANADA

Corporations	Revenues in 1981 (⁰⁰⁰ \$)	Major shareholder
<i>Rail transportation</i>		
- Canadian National	4 285 800	Federal Government
x- C.P. Rail	2 070 977	Canadian Pacific
<i>Air transportation</i>		
- Air Canada	2 300 026	Federal Government
x- C.P. Air	827 572	Canadian Pacific
- Eastern Provincial Airways	n.a.	Newfoundland Capital Corporation
- Quebecair	92 500	Government of Quebec
- Nordair	142 745	Air Canada
- Pacific Western	313 348	Government of Alberta
<i>Pipeline transportation</i>		
- Interprovincial Pipeline (pétroleum)	327 436	Exxon (31%)
x- TransCanada Pipeline (gaz)	3 404 897	Dome (40%)
- Montreal Pipeline	n.a.	Exxon (32%)
<i>Road transportation</i>		
- Groupe CN (numerous permits)	99 142	Canadian National
x- Groupe CP (numerous permits)	291 546	Canadian Pacific
- CSL Kingsway	475 000	Fednav
- Corporation La Vérendrye	130 770	Normick Perron
- Maislin	285 815	Private interests
- AllTrans Canada	n.a.	Australian interests
- Direct Transportation	88 988	Private interests
- Consolidated Freight Way	n.a.	American interests
<i>Maritime transportation</i>		
- CP Bermuda et CP Ships	336 203	Canadian Pacific
- CN Marine Inc.	193 165	Canadian National
- CAST	n.a.	CN
- Fednav and CSL	n.a.	Private interests
- MacMillan-Bloedel	n.a.	Noranda-Brascade

APPENDICE «34-A»

TABLEAU 1

PRINCIPALES ENTREPRISES DE TRANSPORT AU CANADA

Entreprises	Revenus en 1981 (⁰⁰⁰ \$)	Principal actionnaire
<i>Transport ferroviaire</i>		
- Canadien National	4 285 800	Gouvernement fédéral
x- C.P. Rail	2 070 977	Canadien Pacifique
<i>Transport aérien</i>		
- Air Canada	2 300 026	Gouvernement fédéral
x- C.P. Air	827 572	Canadien Pacifique
- Eastern Provincial Airways	n.d.	Newfoundland Capital Corporation
- Quebecair	92 500	Gouvernement du Québec
- Nordair	142 745	Air Canada
- Pacific Western	313 348	Gouvern't de l'Alberta
<i>Transport par oléoduc</i>		
- Interprovincial Pipeline (pétrole)	327 436	Exxon (31%)
x- TransCanada Pipeline (gaz)	3 404 897	Dome (40%)
- Montreal Pipeline	n.d.	Exxon (32%)
<i>Transport routier</i>		
- Groupe CN (nombreux permis)	99 142	Canadien National
x- Groupe CP (nombreux permis)	291 546	Canadien Pacifique
- CSL Kingsway	475 000	Fednav
- Corporation La Vérendrye	130 770	Normick Perron
- Maislin	285 815	Intérêts privés
- AllTrans Canada	n.d.	Intérêts australiens
- Direct Transportation	88 988	Intérêts privés
- Consolidated Freight Way	n.d.	Intérêts américains
<i>Transport Maritime</i>		
- CP Bermuda et CP Ships	336 203	Canadien Pacifique
- CN Marine Inc.	193 165	Canadien National
- CAST	n.d.	Canadien National
- Fednav et CSL	n.d.	Intérêts privés
- MacMillan-Bloedel	n.d.	Noranda-Brascade

TABLE 2

THE RELATIVE IMPORTANCE OF TRANSPORTATION ACTIVITIES
C.P. AND ALCAN(at December 31st, 1981)
(000\$)

	In % of total assets	In % of total revenues	In % of total profits
<i>Canadian Pacific</i>			
- C.P. Rail	23.2	16.8	26.2
- C.P. Air	6.3	6.7	(4.5)
- C.P. Ships	4.5	2.7	9.0
- C.P. Trucks	1.0	2.4	1.1
- Sooline Railroad Company	3.2	3.3	4.7
- C.P. Telecommunica- tions	1.8	1.1	0.1
TOTAL TRANSPORT- ATION ACTIVITIES	40.0	33.1	37.4

Alcan

- Saguenay Shipping	n.a.	3.0*	5.0*
---------------------	------	------	------

Source: Annual report of C.P. Limited.

*Estimates.

TABLEAU 2

L'IMPORTANCE RELATIVE DES ACTIVITÉS DE TRANSPORT
DE C.P. LIMITÉE ET ALCAN(au 31 décembre 1981)
(000\$)

	En % des actifs totaux	En % des revenus totaux	En % des profits totaux
<i>Canadien Pacifique</i>			
- C.P. Rail	23.2	16.8	26.2
- C.P. Air	6.3	6.7	(4.5)
- C.P. Ships	4.5	2.7	9.0
- C.P. Trucks	1.0	2.4	1.1
- Sooline Railroad Company	3.2	3.3	4.7
- C.P. Telecommunica- tions	1.8	1.1	0.1
TOTAL DES ACTIVI- TÉS DE TRANSPORT	40.0	33.1	37.4

Alcan

- Saguenay Shipping	n.d.	3.0*	5.0*
---------------------	------	------	------

Source: Rapports annuels.

*Estimés.

TABLE 3

ENTERPRISES NOT CONTROLLED BY A PRINCIPAL SHAREHOLDER
AND BEING RELATIVELY ACTIVE IN QUÉBEC

- Canadian Pacific	(1)*
- Bell Canada	(5)
- Alcan	(7)
- Dominion Textile	(88)
- Canron	(127)
- CAE Électronique Ltée	(209)

*Rank according to the Financial Post.

TABLEAU 3

ENTREPRISES NON CONTRÔLÉES PAR UN ACTIONNAIRE
DOMINANT ET RELATIVEMENT ACTIVES AU QUÉBEC

- Canadien Pacifique	(1)*
- Bell Canada	(5)
- Alcan	(7)
- Dominion Textile	(88)
- Canron	(127)
- CAE Électronique Ltée	(209)

*Rang selon le Financial Post.

APPENDIX "34-B"

Federal and
Intergovernmental Affairs
Office of
the Minister

403/427-2585
127 Legislative Building
Edmonton, Alberta, Canada
T5K 2B6

November 29, 1982

Honourable Andre Ouellet
Minister of Consumer and Corporate Affairs
House of Commons
OTTAWA, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Ouellet:

The Government of Alberta has received an invitation to appear before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to present its concerns and comments on Bill S-31, *An Act to Limit Shareholding in Certain Corporations*. We appreciate the invitation. The provisions of the Bill severely limit the provincial governments' ability to respond to resource and economic development needs. This initiative by the federal government is of such concern that the Government of Alberta believes it should be dealt with on a government-to-government basis before the Bill proceeds. For this reason, the Government of Alberta will not be appearing before the Senate Committee, however, I am making this letter available to members of the Committee.

You have stated that Bill S-31 has been introduced to affirm federal primacy over international and interprovincial transportation, and to preclude future interprovincial conflict in these areas. Alberta does not question the federal government's jurisdiction in regulating interprovincial and international transportation systems. Effective regulation can and is being undertaken through existing legislation. Alberta questions the need for this broad legislation which tends to question provincial activities. This is a serious concern to Alberta given Alberta's investments during the past decade.

Transportation needs in Canada have historically been so vast that it has been necessary for governments to participate directly in order to achieve the development potential of the nation. In recognition that transportation is in many instances a necessary tool of regional development, the Government of Alberta has undertaken investments to strengthen and diversify the economy. Provincial involvement has often been forthcoming when the federal government has been unable or unwilling to undertake necessary projects. Alberta has invested in port terminals at Vancouver and Prince Rupert; provided 1,000 grain hopper cars; purchased inland grain terminals; constructed airports at Lethbridge, Grande Prairie, Red Deer and Peace River; and invested in Pacific Western Airlines. All of these investments have been demonstrated to be in the national interest. Given the future challenge for Alberta to transport its resources to market, we view with serious concern this Bill which would tend to limit the use of Alberta funds

APPENDICE «34-B»

Le 29 novembre 1982

Monsieur André Ouellet
Ministre de la Consommation et des Corporations
Chambre des Communes
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Monsieur le ministre,

Le gouvernement de l'Alberta a été invité à comparaître devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles en vue d'exprimer les réactions et inquiétudes que lui susciterait le projet de loi S-31, *Loi visant la limitation de la propriété des actions de certaines sociétés*. Nous sommes heureux d'avoir reçu cette invitation. Les dispositions de ce projet de loi limitent en effet sérieusement la marge de manœuvre dont disposent les gouvernements provinciaux pour satisfaire leurs besoins de développement financier et économique. Cette initiative du gouvernement fédéral soulève donc d'importantes interrogations. Aussi, le gouvernement de l'Alberta estime qu'avant d'être adopté le projet devrait faire l'objet de discussions de gouvernement à gouvernement. Voilà pourquoi il décline l'invitation à comparaître devant le comité sénatorial dont les membres recevront cependant copie de la présente lettre.

Vous avez déclaré que le projet de loi S-31 a été déposé en vue de réaffirmer le primauté du fédéral dans le domaine des transports internationaux et interprovinciaux et de prévenir les conflits interprovinciaux dans ces secteurs. L'Alberta reconnaît certes au gouvernement fédéral la compétence en matière de réglementation des systèmes de transports interprovinciaux et internationaux. Les lois existantes peuvent servir et servent effectivement de fondement à la réglementation en vigueur. Mais elle ne voit pas la nécessité d'adopter une législation dont la portée pourrait remettre en question les activités provinciales et cette perspective la préoccupe grandement, compte tenu de ses investissements au cours de la dernière décennie.

Le Canada a toujours eu d'énormes besoins en matière de transport, si bien que les gouvernements provinciaux ont dû participer directement à leur satisfaction afin que le pays puisse se développer selon toutes ses possibilités. Reconnaisant que les transports sont, dans bien des cas, l'outil indispensable du développement régional, le gouvernement de l'Alberta a fait des investissements qui renforcent et diversifient son économie. La province a souvent été obligée d'intervenir, chaque fois que le gouvernement était incapable ou refusait d'amorcer certains projets nécessaires. C'est ainsi que l'Alberta a investi dans ces ports terminaux à Vancouver et Prince Rupert; fourni 1 000 wagons-trémies pour le transport des céréales; acheté des terminus d'entreposage des céréales; construit des aéroports à Lethbridge, Grande Prairie, Red Deer et Peace River et investi dans la compagnie *Pacific Western Airlines*. Tous ces investissements se sont avérés utiles à l'intérêt national. Compte tenu des difficultés que l'Alberta aura à surmonter pour

judged by the elected representatives of the people to be in the public interest.

You have indicated that Bill S-31 is designed to preclude future interprovincial conflict and foster the growth and development of the economic union. While Alberta appreciates that extraordinary measures may occasionally be required to alleviate the tensions in a federal system, the federal government is prejudging provincial policies and objectives and placing a negative interpretation on provincial action. Instead of encouraging and promoting interprovincial co-operation the Bill impedes provincial ability to take action to strengthen regional economies and thereby strengthen the economic union as a whole. Thus, while the Bill is an attempt to prevent perceived future conflict, it creates a more general and potentially more serious strain on the economic union.

The federal government has chosen to introduce Bill S-31 at a time when confidence in the Canadian economy is perilously low. The co-operative tone of Mr. Lalonde's recent economic statement and the postponement of damaging tax changes were seen as steps toward a partial restoration of confidence. Bill S-31 reverses the progress made by these actions and repudiates recent federal calls for the co-operation, constitution and trust necessary to bring sustained recovery. As well, you have chosen to undertake to limit a significant source of investment capital at a time when the private sector is severely restrained by the economy.

In light of these concerns and the absence of consultation on either the intent or provisions of Bill S-31, the Government of Alberta supports the position taken by the Governments of Ontario and Newfoundland in calling for government-to-government discussions on the measures the federal government has proposed.

Yours very truly,

James D. Horsman, Q.C.

Minister

JDH/ph

c.c. Senator Joan Neiman
Chairman
Standing Senate Committee on Legal and
Constitutional Affairs

Honourable Thomas L. Wells
Minister of Intergovernmental Affairs
Government of Ontario

Honourable Garde Gardom
Minister of Intergovernmental Relations
Government of British Columbia

acheminer ces ressources vers les marchés, nous sommes assez inquiets à l'idée que ce projet de loi pourrait empêcher les représentants élus de l'Alberta d'utiliser les fonds provinciaux de la manière qu'ils jugent la plus profitable à l'intérêt public.

Vous avez précisé que le projet de loi S-31 vise entre autres à prévenir les conflits interprovinciaux et à favoriser la croissance et le développement de l'union économique. L'Alberta comprend fort bien que les tensions d'un système fédéral ne puissent, à l'occasion, être dissipées que par l'adoption de mesures extraordinaires. Mais elle ne comprend pas pourquoi le gouvernement fédéral préjuge des politiques et objectifs des provinces et donne à l'avance de leurs actions une interprétation négative. Loin d'encourager et de promouvoir la coopération interprovinciale, ce projet de loi bloque les initiatives que les provinces pourraient prendre en vue de renforcer leur économie régionale et, par ricochet, l'union économique. Ainsi, bien que ce projet de loi soit présenté comme une mesure de prévention contre d'éventuels conflits, il créera en fait des tensions plus générales, voire peut-être même plus graves, au sein de l'union économique.

Par ailleurs, le gouvernement fédéral a décidé de déposer le projet de loi S-31 au moment où la confiance dans l'économie canadienne est dangereusement chancelante. L'esprit de coopération auquel faisait appelle récent discours de M. Lalonde sur la situation économique et le report de certaines mesures fiscales dommageables avaient été perçus comme autant de démarches propres à favoriser un regain partiel de confiance. Le projet de loi S-31 annule d'un coup tout l'effet positif de ces mesures et fait fi des appels récents du fédéral à la coopération, à la consultation et à la confiance, toute nécessaires à une véritable reprise. Du même coup, il a décidé de limiter une importante source de capitaux d'investissements, alors même que le secteur privé subit les dures compressions de l'économie.

En tenant compte des inquiétudes susmentionnées et en l'absence de consultations aussi bien sur l'intention que sur les dispositions du projet de loi S-31, le gouvernement de l'Alberta appuie donc la position prise par les gouvernements de l'Ontario et de Terre-Neuve, qui demande l'ouverture de pourparlers de gouvernement à gouvernement sur les mesures que le gouvernement fédéral propose.

Veuillez agréer, Monsieur le ministre, l'assurance de ma considération distinguée.

Le ministre des Affaires
intergouvernementales

James D. Horsman, c.r.

JDH/ph

c.c. Madame Joan Neiman, sénateur
Président du Comité sénatorial permanent des
affaires juridiques et constitutionnelles

L'honorable Thomas L. Wells
Ministre des Affaires intergouvernementales
Gouvernement de l'Ontario

L'honorable Garde Gardom
Ministre des Relations intergouvernementales
Gouvernement de la Colombie-Britannique

Honourable H. Pawley
Premier and Minister of Intergovernmental Affairs
Government of Manitoba

Honourable Richard Hatfield
Premier
Government of New Brunswick

Honourable Brian Peckford
Premier
Government of Newfoundland

Honourable J. Buchanan
Premier
Government of Nova Scotia

Honourable J. Lee
Premier
Government of Prince Edward Island

Honourable Jacques-Yvan Morin
Minister of Intergovernmental Affairs
Government of Quebec

Honourable J. Gary Lane
Minister of Intergovernmental Affairs
Government of Saskatchewan

L'honorable H. Pawley
Premier ministre et ministre des Affaires
sintergouvernementales
Gouvernement du Manitoba

L'honorable Richard Hatfield
Premier ministre du Nouveau-Brunswick
Gouvernement du Nouveau-Brunswick

L'honorable Brian Peckford
Premier ministre de Terre-Neuve
Gouvernement de Terre-Neuve

L'honorable J. Buchanan
Premier ministre de la Nouvelle-Écosse
Gouvernement de Nouvelle-Écosse

L'honorable J. Lee
Premier ministre de l'Île-du-Prince-Édouard
Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard

L'honorable Jacques-Yvan Morin
Ministre des Affaires intergouvernementales
Gouvernement du Québec

L'honorable J. Gary Lane
Ministre des Affaires intergouvernementales
Gouvernement de la Saskatchewan

APPENDIX "34-C"

COMMENTS ON THE
CORPORATE SHAREHOLDING LIMITATION
ACT (S-31)
submitted by the
GOVERNMENT OF BRITISH COLUMBIA
to the
STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

DECEMBER 6, 1982

The Province of British Columbia wishes to thank the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for the opportunity to comment on Bill S-31, the *Corporate Shareholding Limitation Act*.

Essentially, British Columbia believes that Bill S-31 is sufficiently flawed that it should be withdrawn. We have concluded from our review of Bill S-31 that it has serious long term implications for federal-provincial relations that go beyond the apparent narrow objective of the Bill. In our view, the federal government already enjoys full authority to regulate extraprovincial transportation undertakings; that authority is in no way enhanced by restraints on ownership by Provinces. Such restraints are unnecessary to advance any valid federal object.

British Columbia does not favour government ownership or control of enterprises which clearly belong in the private sector. In our view the economic well being of Canada depends upon the initiative of private enterprise which is the real engine of providing economic growth and stability. To this end British Columbia believes it is essential that all governments in Canada direct their energies and exercise authority to ensure that neither federal nor provincial governments breach this fundamental concept.

In light of this fundamental position, British Columbia regrets that the federal government has chosen to introduce Bill S-31. In so doing the federal government has, without consultation, adopted centralist policies, aimed at extending its powers over the economy. We had hoped that federal authorities had put aside this approach which characterized the federal position during the discussions leading to the patriation of the constitution.

By the introduction of Bill S-31 the federal government is putting forward a totally indefensible and dangerous premise—namely that the realization and protection of the national interest requires the federal government to limit arbitrarily the extent of provincial ownership of extraprovincial transportation while at the same time regulating this field of endeavour. This legislation suggests that the federal government equates provincial governments with foreign corporations, in terms of ownership in the private sector. There is absolutely no clear evidence that the federal government has a legitimate need to move in this manner by stepping behind its regulatory authority.

APPENDICE «34-C»

OBSERVATIONS SUR LA LOI
SUR LA LIMITATION DE LA PROPRIÉTÉ DES
ACTIONS
DES SOCIÉTÉS (S-31)
présentées par le
GOUVERNEMENT DE LA COLOMBIE-BRIANNIQUE
au
COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES
JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Le 6 décembre 1982

La province de la Colombie-Britannique tient à remercier le Comité sénatorial permanent des questions juridiques et constitutionnelles de l'occasion qui lui est donnée de formuler des observations sur le projet de loi S-31, *Loi sur la limitation de la propriété des actions des sociétés*.

Avant tout, la Colombie-Britannique estime que le projet de loi S-31 contient des lacunes qui justifient, à elles seules, son retrait. Nous avons conclu à la suite de notre étude du projet de loi S-31, qu'il aura, à long terme, sur les relations fédérales-provinciales de graves répercussions qui dépassent son objectif apparemment limité. A notre avis, le gouvernement fédéral jouit déjà de toute l'autorité qu'il faut pour réglementer les entreprises de transport extraprovinciales; ce pouvoir n'est en aucune façon rehaussé par des restrictions sur la propriété provinciale. Pareilles restrictions ne servent en rien le gouvernement fédéral.

La Colombie-Britannique ne favorise pas la propriété ni le contrôle gouvernementaux dans les secteurs qui relèvent clairement de l'initiative privée. A notre avis, le bien-être économique du Canada dépend de l'entreprise privée qui est le véritable moteur de croissance et de stabilité économiques. A cette fin, la Colombie-Britannique croit essentiel que tous les gouvernements au Canada dirigent leurs énergies et exercent leurs pouvoirs pour s'assurer que ni le gouvernement fédéral ni les provinces violent cette notion fondamentale.

Partant de ce principe essentiel, la Colombie-Britannique regrette que le gouvernement fédéral ait choisi de déposer le projet de loi S-31. En agissant ainsi, le gouvernement fédéral a, sans aucune consultation, adopté une politique centralisatrice, visant à étendre ses pouvoirs sur l'économie. Nous avons espéré que les autorités fédérales avaient abandonné cette tactique qui a caractérisé leur attitude au cours des discussions qui ont conduit au rapatriement de la Constitution.

En introduisant le projet de loi S-31, le gouvernement fédéral avance une prémisse parfaitement indéfendable et dangereuse, à savoir: que la concrétisation et la protection de l'intérêt national exigent que le gouvernement limite de façon arbitraire, le degré de propriété provinciale des moyens de transport extraprovincial tout en réglementant en même temps ce secteur d'activité. Cette mesure propose que le gouvernement fédéral mette sur le même pied les gouvernements provinciaux et les sociétés étrangères au regard de la propriété dans le secteur privé. Il n'existe absolument aucune preuve évidente que le gouvernement fédéral ait un besoin légitime

It must also be noted that this legislative proposal raises constitutional questions of serious consequence. While it is acknowledged that activities of the Crown in Right of a Province may properly be subjected to valid federal laws of general application, there is no basis upon which Parliament can justify legislation to eliminate the capacity of a Province to discharge its sovereign responsibilities. It is significant that this subject was left undisturbed during the recent process for constitutional reform in Canada. Further, the provisions whereby an excess of 10p. 100 of shares owned by a Province may be ordered sold amounts to a form of expropriation of provincial property. Accordingly the Bill runs in direct opposition to recent Supreme Court decisions, which hold that federal authority to expropriate provincial property is strictly limited to that essential to a federal undertaking.

It has been argued that the Bill attempts to clarify the respective jurisdiction of federal and provincial authorities in the particular field of transportation. By contrast, we in British Columbia identify a far more serious fundamental intent of direct interference in the economic power of the provincial governments. This proposed legislation may, over the long term, encourage Provinces concerned with the legitimate realization of regional objectives, to act in concert to avoid the restrictions in the Bill. This would surely be divisive.

British Columbia is vitally concerned, as are other Provinces, that the country's transportation system should operate efficiently and fairly in the service of the national interest. However, the national interest also dictates that the special needs of the various regions of the country be taken into account. To this end, British Columbia reiterates its often expressed view that the Canadian federal system functions best when there is a clear, rational delineation of jurisdictions which can be identified and accommodated through a regular opportunity for consultation—not through unilateral action.

It is also our firm position that, with respect to government intrusions into the private sector, the federal and provincial governments must be constrained by the same rules. Bill S-31 is an attempt to limit equity participation by the Provinces without in any way imposing similar restrictions on the federal government. In effect, Bill S-31, by eliminating the opportunities for provincial ownership, clearly increases the opportunity for federal intrusions into the private sector.

In urging the withdrawal of Bill S-31, British Columbia nonetheless reconfirms our willingness to meet with federal and provincial governments to identify and seek to resolve the problems which Bill S-31 appears to address. This is British Columbia's position whether in the narrow field of transportation or the broader field of overall economic development.

d'agir de cette façon en dépassant son pouvoir de réglementation.

Il faut également remarquer que cette proposition législative soulève des questions constitutionnelles de grande importance. Bien que la Couronne du chef d'une province puisse être en fait assujettie à des lois fédérales valides d'application générale, il n'y a aucune base sur laquelle le Parlement peut s'appuyer pour justifier une mesure législative, destinée à privé des moyens de s'acquitter de ses responsabilités souveraines. On remarquera que ce sujet n'a pas été abordé au cours du récent processus de réforme constitutionnelle au Canada. En outre, les dispositions visant à obliger une province à se défaire de toute part dépassant 10p. 100 du capital-actions d'une société équivaut à une forme d'expropriation de la propriété provinciale. Par conséquent, le projet de loi va directement à l'encontre des récentes décisions de la Cour suprême, selon lesquelles l'autorité fédérale d'exproprier les propriétés provinciales est strictement limitée à ce qui est essentiel pour une entreprise fédérale.

On a fait valoir que le projet de loi tente de délimiter les compétences respectives des autorités fédérales et provinciales dans le domaine particulier des transports. Au contraire, la Colombie-Britannique y voit clairement l'intention beaucoup plus sérieuse de s'ingérer directement dans le pouvoir économique des gouvernements provinciaux. Cette proposition législative peut, à long terme, encourager les provinces qui veulent légitimement poursuivre des objectifs régionaux, à agir ensemble pour coordonner les restrictions du projet de loi. Cela serait certainement une cause de discussion.

La Colombie-Britannique est extrêmement soucieuse, comme les autres provinces, que le système de transport du pays fonctionne efficacement et équitablement au service de l'intérêt national. Cependant, celui-ci dicte aussi que les besoins spéciaux des différentes régions du pays soient pris en considération. A cette fin, la Colombie-Britannique réitère l'avis, souvent exprimée, que le système fédéral canadien fonctionne mieux lorsque les compétences fédérales et provinciales sont nettement et judicieusement délimitées, ce qui ne peut se faire que par des consultations régulières, et non pas par une action unilatérale.

Nous croyons aussi fermement qu'en ce qui concerne les intrusions gouvernementales dans le secteur privé, les gouvernements fédéral et provinciaux doivent être régis par les mêmes règles. Le projet de loi S-31 est une tentative visant à limiter la participation des provinces au capital-actions d'une entreprise sans imposer, en aucune façon, des restrictions analogues au gouvernement fédéral. En effet, le projet de loi S-31, en limitant le droit de propriété provincial, accroît nettement les possibilités d'intrusion fédérale dans le secteur privé.

En insistant sur le retrait du projet de loi S-31, la Colombie-Britannique confirme de nouveau son intention de rencontrer les représentants fédéraux et provinciaux pour reconnaître et essayer de résoudre les problèmes auxquels s'attaque le projet de loi S-31. C'est là la position de la Colombie-Britannique aussi bien dans le domaine restreint du transport que dans le domaine plus vaste du développement économique en général.

APPENDIX "34-D"

CTP298

NOV 30 1406 EST

WENH411 69 FR

CRT WINNIPEG MAN 30 1258

SENATOR JOAN B NEIMAN

HOUSE OF COMMONS OTTAWA ONT

BT

This is to acknowledge your invitation for Manitoba to appear before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs during its hearings on Bill S-31. I appreciate this courtesy but if Manitoba decides to present its views to Parliament during the consideration of this legislation, we will do so through that Chamber in which the people of this province are democratically represented, the House of Commons.

Howard Pawley, Premier of Manitoba

APPENDICE «34-D»

CTP298

30 novembre 14 h 06 H.N.E.

WENH411 69 FR

CRT WINNIPEG MAN 30 1258

SÉNATEUR JOAN B. NEIMAN

CHAMBRE DES COMMUNES, OTTAWA (ONT.)

BT

Nous accusons réception de l'invitation que vous avez adressée au gouvernement du Manitoba de comparaître devant le Comité sénatorial permanent des questions juridiques et constitutionnelles au cours de ses audiences sur le projet de loi S-31. Je vous sais gré de cette courtoisie mais si le gouvernement du Manitoba décide de faire connaître son avis au Parlement pendant l'étude de ce projet de loi, il le fera par l'entremise de la chambre au sein de laquelle les résidents de cette province sont démocratiquement représentés, à savoir la Chambre des communes.

Howard Pawley, premier ministre du Manitoba

APPENDIX "34-E"

November 29, 1982

OV*

TELTEX A OTT

*

PREMIER SNF

November 29, 1982

Mr. Paul Belisle

Clerk of the Standing Senate Committee on
Legal and Constitutional Affairs

I am writing to inform you that Newfoundland will not be appearing before the Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs during its consideration of Bill S-31. However, this should not be interpreted as acceptance of this province's part of the Bill or any of its provisions.

Newfoundland's Minister of Transport, the Hon. R. Dawe, has already written to the Minister of Consumer and Corporate Affairs outlining his concerns over the Bill and the way it was introduced into Parliament without prior federal-provincial discussion.

Newfoundland's position at this point is that the Federal Minister should halt progress of the Bill through the Senate and initiate consultations with the provinces.

Barbara Knight

Director of Resource Programs

Intergovernmental Affairs Secretariat

Executive

TELTEX A OTT

*

PREMIER SNF

APPENDICE «34-E»

Reçu le 29 novembre 1982

OV*

TELTEX A Ott

*

PREMIER SNF

Le 29 novembre 1982

M. Paul Bélisle, greffier

comité sénatorial permanent des Affaires
juridiques et constitutionnelles

Je vous écris pour vous faire savoir que le gouvernement de Terre-Neuve ne comparaitra pas devant le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles au cours de son étude du projet de loi S-31. Cependant, cette décision ne doit pas être interprétée comme une acceptation de la part de cette province du projet de loi ou de tout ou partie de ses dispositions.

Le ministre du Transport de Terre-Neuve, l'honorable R. Dawe, a déjà écrit au ministre de la Consommation et des Corporations pour exposer ses réserves à l'endroit du projet de loi et de la façon dont il a été présenté au Parlement sans consultation fédérale-provinciale préalable.

Le gouvernement de Terre-Neuve croit que le ministre fédéral devrait interrompre l'étude du projet de loi par le Sénat et entamer un processus de consultation avec les provinces.

Barbara Knight

Directrice des Programmes de ressources

Exécutif du secrétariat des affaires intergouvernementales*

TELTEX A OTT

*

Premier SNF

APPENDIX "34-F"

Quebec City, Quebec
Mr. Paul Bélisle,
Standing Senate Committee on Legal and
Constitutional Affairs,
140 Wellington B-622 Victoria Bldg.,
Ottawa, Ontario,
K1A 0A5.

The Government of Quebec accepts the invitation of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs which is considering Bill S-31. The Quebec delegation will be headed by the Minister of Finance, Mr. Jacques Parizeau. The Government of Quebec would like to appear before the Committee on Thursday, November 25 in the morning.

René Lévesque

APPENDICE «34-F»

CTO075 NOV 19 1211 EST
OASD619 5D FR RX
TDQC QUEBEC QUE 19 1152
M. Paul Bélisle,
Comité sénatorial permanent des affaires juridiques
et constitutionnelles, 995-3311
140 Wellington B-622 Édifice Victoria, Ottawa Ont K1A
0A5

Le gouvernement du Québec accepte l'invitation du comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles qui étudie le projet de Loi S-31. La délégation québécoise sera dirigée par le ministre des Finances, monsieur Jacques Parizeau, le gouvernement québécois souhaite être entendu le jeudi 25 novembre en avant-midi.

René Lévesque.

APPENDIX "34-G"

APPENDICE «34-G»

PMO PCO OTT
INTGOV AFF REG

November 26, 1982

Senator Joan B. Neiman, Chairman
Standing Senate Committee on Legal and
Constitutional Affairs

RE: S-31 Senate Committee Hearings

After further consideration, my minister has decided that Saskatchewan will not appear before the Senate Committee reviewing Bill S-31, an Act to limit shareholding in certain corporations.

The government of Saskatchewan is concerned with this Bill as it constitutes a significant restriction on the ability of a provincial government to respond to specific economic circumstances. The government is most concerned however with the fact that direct federal-provincial consultations did not take place before the bill's introduction. We believe such consultations should take place in the near future.

Saskatchewan does intend to prepare and release a written brief on Bill S-31.

M. G. Crosthwaite,
Deputy Minister
Saskatchewan Intergovernmental Affairs

CPM BCP OTT
AFF INTGOUV

le 26 novembre 1982

Sénateur Joan B. Neiman, Président
Comité sénatorial permanent des Affaires
Juridiques et constitutionnelles

Objet: Audience du comité sénatorial sur le bill S-31

Après mûre réflexion, mon ministre a décidé que la Saskatchewan ne comparaitra pas devant le comité sénatorial chargé d'étudier le bill S-31, Loi visant la limitation de la propriété des actions de certaines sociétés.

Le gouvernement de la Saskatchewan s'inquiète de ce projet de loi puisqu'il restreint considérablement l'aptitude d'un gouvernement provincial de réagir à une conjoncture économique particulière. Cependant, le gouvernement est davantage préoccupé du fait qu'aucune consultation fédérale-provinciale directe n'a eu lieu avant la présentation du projet de loi. Nous croyons que de telles consultations devraient avoir lieu dans un avenir rapproché.

La Saskatchewan a l'intention de préparer et de diffuser un mémoire sur le bill S-31.

M. G. Crosthwaite,
Sous-ministre,
Ministère des affaires intergouvernementales de la
Saskatchewan



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacre-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable André Ouellet, Minister of Consumer and
Corporate Affairs.

L'honorable André Ouellet, ministre de la Consommation et
des Corporations.

WITNESSES—TÉMOINS

Chamber of Commerce of the District of Montreal:

Mr. Serge Saucier, Chairman of the Board;
Mr. André Vallerand, Vice-Président and Director Gen.

Chambre de commerce du district de Montréal:

M. Serge Saucier, président du conseil d'administration;
M. André Vallerand, vice-président et directeur général.

Quebec Deposit and Investment Fund:

Mr. Jean Campeau, Chairman;
Mr. Carmand Normand, Assistant Gen Manager;
Mr. Jean-Claude Scraire, Director of Legal Affairs.

Caisse de dépôt et placement du Québec:

M. Jean Campeau, président;
M. Carmand Normand, directeur général adjoint;
M. Jean-Claude Scraire, directeur des Affaires juridiques.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Monday, December 20, 1982

Issue No. 35

Second proceedings on:

Bill S-32, "An Act to amend the
Penitentiary Act and the Parole Act"

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Président:
L'honorable JOAN NEIMAN

Le lundi 20 décembre 1982

Fascicule n° 35

Deuxième fascicule concernant:

Projet de loi S-32, «Loi modifiant la
Loi sur les pénitenciers et la Loi
sur la libération conditionnelle de
détenus»

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Langlois
Bosa	Lapointe
Buckwold	Leblanc
Cottreau	Macquarrie
Croll	Molgat
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
Doody	*Olson
*Flynn	Rizzuto
Frith	Robichaud
Godfrey	Roblin
Haidasz	Rousseau
Hastings	Stollery
Hicks	Tremblay
Lamontagne	Walker
Lang	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

Pursuant to an order of the Senate adopted December 7, 1982:

Senator Buckwold replaced Senator Lewis.

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Langlois
Bosa	Lapointe
Buckwold	Leblanc
Cottreau	Macquarrie
Croll	Molgat
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
Doody	*Olson
*Flynn	Rizzuto
Frith	Robichaud
Godfrey	Roblin
Haidasz	Rousseau
Hastings	Stollery
Hicks	Tremblay
Lamontagne	Walker
Lang	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

Conformément à un ordre du Sénat adopté le 7 décembre 1982:

Le sénateur Buckwold remplace le sénateur Lewis.

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, 23rd November, 1982:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Hastings, seconded by the Honourable Senator Bird, for the second reading of the Bill S-32, intituled: “An Act to amend the Penitentiary Act and the Parole Act”.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.
The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 23 novembre 1982:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Hastings, appuyé par l'honorable sénateur Bird, tendant à la deuxième lecture du Bill S-32, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus».

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P., que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat
Charles A. Lussier
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, DECEMBER 20, 1982
(55)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:06 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Deschatelets, Flynn, Godfrey, Hastings, Hicks, Lapointe, Neiman, Nurgitz, Robichaud, and Rousseau. (11)

Also present: Honourable Senators Lewis and Stanbury.

In attendance: Mr. Donald Macdonald, Research Branch, Library of Parliament.

Witnesses:

From the Department of the Solicitor General:

Mr. W. R. Outerbridge, Chairman, National Parole Board;

Mr. G. Pinder, Deputy Commissioner, Offender Programs, Correctional Service Canada;

Ms. Joan Nuffield, Policy Analyst.

The Committee resumed consideration of Bill S-32, "An Act to amend the Penitentiary Act and the Parole Act".

Mr. Outerbridge made a statement and with the other witnesses answered questions.

At 5:40 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 20 DÉCEMBRE 1982
(55)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 06 sous la présidence de l'honorable sénateur Joan Neiman, président.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Deschatelets, Flynn, Godfrey, Hastings, Hicks, Lapointe, Neiman, Nurgitz, Robichaud et Rousseau. (11)

Aussi présents: Les honorables sénateurs Lewis et Stanbury.

Également présent: M. Donald Macdonald, Service de recherches, Bibliothèque du Parlement.

Témoins:

Du ministère du Solliciteur général:

M. W. R. Outerbridge, président, Commission nationale des libérations conditionnelles;

M. G. Pinder, sous-commissaire, Programme des délinquants, Service correctionnel Canada;

M^{me} Joan Nuffield, analyste de la politique.

Le Comité reprend l'étude du projet de loi S-32, «Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus».

M. Outerbridge fait une déclaration et, avec l'aide des autres témoins, répond aux questions.

A 17 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul Bélisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Monday, December 20, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-32, to amend the Penitentiary Act and the Parole Act, met this day at 4 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I am happy to welcome Mr. Outerbridge and Mr. Pinder this afternoon. We are pleased to have them here to give us their comments on Bill S-32.

I know that there are many questions that members of the committee would like to put to you, gentlemen. Do you have an opening statement?

Mr. W. R. Outerbridge, Chairman, National Parole Board, Department of the Solicitor Gen: Yes, I have, Madam Chairman.

The Chairman: Please go ahead.

Mr. Outerbridge: I thank you very much for the opportunity to appear before you. I understand that when the Solicitor Gen appeared before you some days ago he made a comment about the intent of Bill S-32. If I may, I should like to make a short statement about another development that I think may have a bearing, not directly on the operation of the proposed amendment, but on the issue of mandatory supervision.

Eight weeks ago the National Parole Board suspended at the gate an inmate who otherwise had served all of his sentence. He was due to be released on mandatory supervision; he had earned all of his remission, and the date for his usual release on mandatory supervision had arrived. It was our stated purpose in initiating this new and unprecedented action that we were hoping to be before the Supreme Court of the Province of British Columbia or the Federal Court, as the case might be, in short order to test whether or not our action was within the interpretation of the Parole Act. For reasons that I cannot explain to you, we have yet to be brought before the court in any province.

In taking this action we flew in the face of a construction that had been given to section 16(1) of the Parole Act since its inception in 1970, in that up to that point it had only been behaviour subsequent to the release of an inmate on mandatory supervision that had served as the basis for his or her suspension. What we chose to do was to suspend a person at the gate on the basis of our perception of his past behaviour, that his release would constitute an imminent danger to the community.

Senator Hastings: What was the original sentence?

Mr. Outerbridge: The original sentence, if I remember correctly, was four years. He had about fifteen months to run on his mandatory supervision if we had not taken this action.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le lundi 20 décembre 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-32, modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier ledit projet de loi.

Le sénateur Joan Neiman (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, j'ai le plaisir d'accueillir cet après-midi messieurs Outerbridge et Pinder. Nous sommes heureux de les avoir ici pour qu'ils nous fassent part de leurs commentaires sur le projet de loi S-32.

Messieurs, je sais que les membres du Comité ont de nombreuses questions à vous poser. Avez-vous une déclaration préliminaire à faire?

M. W. R. Outerbridge, président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, ministère du Solliciteur général: Oui, Madame le président.

Le président: Allez-y.

M. Outerbridge: Je vous remercie beaucoup de nous avoir offert cette occasion de vous rencontrer. On m'a dit que, lorsqu'il a comparu devant vous il y a quelques jours, le Solliciteur général a expliqué l'esprit du projet de loi S-32. Si vous me le permettez, j'aimerais faire une courte déclaration sur un nouvel élément qui pourrait selon moi avoir une certaine influence, non pas directement sur l'application de la modification proposée, mais sur toute la question de la surveillance obligatoire.

Il y a huit semaines, la Commission nationale des libérations conditionnelles a retardé la libération d'un détenu qui avait pourtant purgé toute sa peine; il avait gagné toute sa réduction de peine, et la date normale de sa libération sous surveillance obligatoire était arrivée. En établissant ce précédent, nous espérons être appelés peu après devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique ou devant la Cour fédérale, selon le cas, afin de savoir si notre décision était conforme à l'interprétation de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus. Pour des raisons que je ne peux vous expliquer, nous n'avons encore été convoqués par les tribunaux d'aucune province.

En prenant cette décision, nous allions directement à l'encontre de l'interprétation donnée au paragraphe 16(1) de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus depuis son entrée en vigueur en 1970; seul le comportement ultérieur à la libération sous surveillance obligatoire pouvait donner lieu à une suspension. Or, nous avons choisi de retarder la libération d'un détenu en nous fondant sur notre perception de son comportement passé, estimant que sa remise en liberté pourrait constituer un danger pour la collectivité.

Le sénateur Hastings: Quelle était sa peine originale?

M. Outerbridge: La peine originale, si je me souviens bien, était de quatre ans. Le détenu aurait passé environ quinze mois sous surveillance obligatoire si nous n'avions pas pris cette décision.

[Text]

Senator Lapointe: What was the offence?

Mr. Outerbridge: The offences were of a sexual nature against young children.

Senator Hastings: What did you hope to accomplish in that fifteen months?

The Chairman: Honourable senators, I would like Mr. Outerbridge to complete his statement, and then we will start questioning.

Mr. Outerbridge: Thank you, Madam Chairman.

This decision was not taken capriciously, and we were well aware of its controversial nature, which I think Senator Hastings has already given some voice to. What it did was give a novel interpretation to the mandate that had been received from Parliament in 1970, and we were fully aware of that fact that it was fraught with civil rights issues, only the least of which was that an inmate earns a certain amount of remission. Up to this point it had been an unrestricted right for him to be released at that time, and what we were doing was putting into question whether or not that right was there. We were also well aware of the fact that this decision that had been implemented had been taken by the very body that had denied him parole before, and there were obvious civil rights and human rights implications.

What this action does, if confirmed by the courts, is to change very profoundly the role that has traditionally been played by the National Parole Board, and that is to shift from a role which has been the granting of a privilege at a certain point in the sentence to a new role, which is the removal of a right. That again was an understanding of which we were well aware.

In addition to this, we were not unmindful of the current state of the behavioural sciences which makes it very difficult for any body made up of human beings to predict with a high degree of accuracy which out of a group of dangerous inmates will be the one who will commit; in fact, another offence on the outside.

However, once we were faced with this possible new construction of section 16(1) of the Parole Act, we felt that we had no other alternative except to take the action we did and leave the ethical and moral issues to the courts to decide.

I must, however, voice some concerns, which I think are relevant to the current piece of legislation. First, the decision that we took was taken completely in isolation. I did not consult my colleagues outside the National Parole Board, nor indeed my minister, before taking this decision, because the implications of our action needed to be faced wherever the decision of the court was to be made.

We also suspended that individual inmate at the gate because we were aware of his known and extensive criminal record. We also were aware, of course, that most of the violence that is committed in the community is committed by people who do not have a record of previous violence, and as a result we are well aware that the action we are taking is not going to have long-term or, to answer Senator Hastings's

[Traduction]

Le sénateur Lapointe: De quoi avait-il été jugé coupable?

M. Outerbridge: De délits sexuels contre de jeunes enfants.

Le sénateur Hastings: Et qu'est-ce que vous espériez accomplir au cours de ces quinze mois?

Le président: Honorables sénateurs, j'aimerais que nous laissions M. Outerbridge terminer sa déclaration avant de commencer à lui poser des questions.

M. Outerbridge: Merci, Madame le président.

Cette décision n'a pas été prise par hasard; nous étions tout à fait conscients de son caractère discutable, ce que le sénateur Hastings a déjà signalé. En fait, nous avons interprété de façon nouvelle le mandat reçu du Parlement en 1970; nous nous rendions bien compte que cette décision soulevait de nombreuses questions liées aux droits de la personne, ne serait-ce que parce que le détenu gagne une certaine réduction de peine. Jusqu'ici le détenu avait le droit incontestable d'être libéré à ce moment-là; or, notre décision remettait en question l'existence même de ce droit. Nous savions également très bien que cette décision venait de l'organisme même qui avait refusé la libération conditionnelle au détenu en cause, ce qui soulevait évidemment bien des questions du point de vue des droits civils et des droits de la personne.

Si cette décision est entérinée par les tribunaux, elle modifiera très profondément le rôle de la Commission nationale des libérations conditionnelles; traditionnellement, celle-ci accordait un privilège à une étape donnée de la peine, tandis qu'elle devra dorénavant retirer un droit. Encore une fois, nous étions parfaitement conscients de cet aspect.

En outre, nous n'avons pas oublié que, dans l'état actuel des sciences du comportement, il est très difficile pour tout organisme composé d'êtres humains de prédire avec une exactitude raisonnable qui, parmi un groupe de détenus dangereux, commettra vraiment un nouveau délit à l'extérieur.

Cependant, après avoir pris conscience de la possibilité de donner cette nouvelle interprétation au paragraphe 16(1) de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, nous avons décidé que nous n'avions qu'une chose à faire: prendre la décision que nous avons prise, et laisser aux tribunaux le soin de trancher les questions morales.

Je dois cependant exprimer certaines préoccupations, qui me semblent pertinentes au projet de loi actuellement à l'étude. Premièrement, nous avons pris cette décision dans l'isolement total. Je n'ai consulté aucun collègues autres que ceux composant la Commission nationale des libérations conditionnelles, ni même mon ministre, avant de prendre cette décision, parce que nous devions pouvoir assumer les conséquences de notre acte, quel que soit le tribunal saisi de l'affaire.

Nous avons également retardé la libération de ce détenu parce que nous savions qu'il avait un dossier chargé. Nous étions bien sûr conscients que la violence dans la collectivité est le plus souvent, l'œuvre de gens qui n'avaient jamais commis d'autres actes de violence auparavant; nous savions donc très bien que la mesure que nous prenions n'aurait pas de répercussion à long terme ou, pour répondre à la question du

[Text]

question, substantial impact on the incidence of violent crime in the community.

Since that time, in the absence of litigation we have repeated the action to suspend at the gate seven other inmates to the point where there have now been six males and one female inmate from our federal penitentiaries who are now in prison awaiting the completion of their sentences. I have been led to believe by our legal counsel that we are about to be taken to court. It is a matter of conjecture whether it will be in Edmonton or Toronto. That will happen imminently, and we are very pleased by that because it will help us to clarify the issue.

I am sorry I have tried to do this in a very short period of time, but I felt that it was another element in this issue that does not deal directly with the bill before you but which has all sorts of implications in the long-run. I thank you, Madam Chairman, for the opportunity to make this short statement.

The Chairman: I know, Mr. Outerbridge, that everyone was interested in hearing what you had to say, because we are all aware of what is happening, and it has a very great direct bearing on this bill and our consideration of it.

Has Mr. Pinder anything further to add at this point?

Mr. G. Pinder, Deputy Commissioner, Offender Programs, Correctional Service of Canada, Department of the Solicitor Gen: I do not think so at this point. I would be happy to respond to questions from honourable senators as they arise.

The Chairman: Did you want to make any other statement with respect to the bill itself or to your comments on the bill as such at this point, Mr. Outerbridge?

Mr. Outerbridge: I am very happy to be responsive to questions, because I think at the last meeting the minister dealt with the substance of it at some length.

The Chairman: Senator Nurgitz, do you want to start the questioning, or Senator Hastings?

Senator Nurgitz: Since Senator Hastings started I thought he might as well continue, and then I will defend him.

Senator Hastings: Mr. Pinder, did I meet you in Millhaven?

Mr. Pinder: You did, senator.

Senator Hastings: I am interested in your comments about this suspending of inmates at the gate. You referred to this particular inmate as having an extensive record. This individual had obviously been in custody before this four-year sentence. Is that right?

Mr. Outerbridge: I do not have the details, but there were at least four separate occasions when he had been convicted of sexual offences against children.

Senator Hastings: I do not wish to deal with that, but I would like to deal in particular with mandatory supervision, which is the subject matter of this bill. This is not the first time this committee has dealt with mandatory supervision. We dealt with it at the time of our inquiry into parole, as you are

[Traduction]

sénateur Hastings, de conséquence importante sur le nombre des crimes violents commis dans la collectivité.

Depuis ce temps, en l'absence de toute décision des tribunaux, nous avons retardé la libération de sept autres détenus; il y a donc maintenant six hommes et une femme dans nos pénitenciers fédéraux, attendant la fin de leur peine. Notre conseiller juridique m'a indiqué que nous devons bientôt comparaître en cour; nous ne savons pas encore si ce sera à Edmonton ou à Toronto. Notre comparution devrait avoir lieu très bientôt, et nous en sommes très heureux parce que cela nous permettra d'éclaircir la question.

J'ai essayé d'être aussi bref que possible mais cette mise au point s'imposait. Il s'agit en effet d'un nouvel élément de la question, qui ne porte pas directement sur le projet de loi à l'étude, mais qui pourrait avoir dans ce domaine toutes sortes de répercussions à long terme. Je vous remercie, Madame le président, de m'avoir permis de faire cette courte déclaration.

Le président: Je suis sûre, Monsieur Outerbridge, que tout le monde tenait à vous entendre; nous sommes tous au courant de cette situation, qui peut avoir une influence directe sur ce projet de loi et sur l'étude que nous en ferons.

M. Pinder a-t-il autre chose à ajouter?

M. G. Pinder, sous-commissaire aux programmes des délinquants, service correctionnel du Canada, ministère du solliciteur général: Je n'ai rien à ajouter pour le moment. Je me ferai un plaisir de répondre aux questions des honorables sénateurs.

Le président: Monsieur Outerbridge, désirez-vous faire d'autres commentaires sur le projet de loi lui-même ou exprimer votre opinion à ce sujet?

M. Outerbridge: Je me contenterai avec plaisir de répondre aux questions; je pense qu'à la dernière réunion du Comité, le ministre a traité assez longuement de la teneur du projet de loi.

Le président: Sénateur Nurgitz, voulez-vous commencer? Sénateur Hastings?

Le sénateur Nurgitz: Puisque le sénateur Hastings a déjà commencé, il peut aussi bien continuer; je défendrai ensuite le même point de vue.

Le sénateur Hastings: Monsieur Pinder, vous ai-je déjà rencontré à Millhaven?

M. Pinder: Oui, sénateur.

Le sénateur Hastings: Vos commentaires sur votre décision de retarder la libération de détenus m'ont beaucoup intéressé. Vous avez parlé d'un détenu précis ayant un dossier chargé; cet homme avait certainement déjà été incarcéré avant cette peine de quatre ans. Non?

M. Outerbridge: Je ne connais pas tous les détails du dossier, mais je sais qu'il avait été reconnu coupable au moins à quatre reprises de délits sexuels contre des enfants.

Le sénateur Hastings: Je ne veux pas m'attarder sur cette question; j'aimerais parler en particulier de la surveillance obligatoire, qui fait l'objet de ce projet de loi. Ce n'est pas la première fois que notre Comité se penche sur le sujet. Nous en avons discuté au moment de notre enquête sur la libération

[Text]

aware, and my view has not changed at all. I can recall telling your predecessor I thought it was a farce and that mandatory supervision would be a failure. Ten years later I think I can point to all of this evidence and say how correct I was. You will have an opportunity this afternoon to change my mind, and certainly I am going to try to change your mind.

Mandatory supervision was introduced as a measure of public protection, yet the fact is that over the past ten years it has not offered—I was going to say one iota of public protection, but it has offered a very small element of possible public protection. The statistics we have before us indicate that you are revoking 18 per cent on the basis of possible criminal conduct, but the fact is that 23 per cent are being revoked for a criminal record. The figure that interested me most was that 13 per cent are completing their mandatory supervision and being readmitted into our penitentiaries. That is a total of 54 per cent coming around the loop, and that has been consistent over the years; it never changes. With or without mandatory supervision, this 50 per cent just seems to have to go round and round; so often they get thrown out of the system and we do not hear of them again. After ten years of mandatory supervision one element of public protection, not re-offending, remains constant; you have not raised that at all.

The other element that is outlined to me is that it is a benefit to the inmate, that he needs support. Certainly he needs support. He has needed it an awful lot longer than just the term of mandatory supervision. The fact is that he has rejected it, and the vast majority will reject your supervision that is forced upon them. We say that he is entitled to the same support as a parolee. Surely we know that a man being released on parole is a vastly different case from a man being legally released after serving his time, and you cannot compare them. Certainly he needs support; he needs supervision, but he has rejected it. He has rejected it all the time he has been in custody. Why do we suddenly expect him to benefit from this vague procedure that we have told him during the time in custody he does not need and it will be of no benefit to him? These men are not stupid. They may not have many brains, but they know when they are being conned. Mandatory supervision has failed in respect of the two main elements of public protection and benefit to the inmate.

My first question, Mr. Outerbridge, is: How many board members do we have now?

Mr. Outerbridge: May I comment on that?

The Chairman: After that long introduction to your first question, Senator Hastings, I think Mr. Outerbridge is entitled to make a comment.

Mr. Outerbridge: Let me say first of all that the last thing in the world I would ever do, senator, is try to change your mind. I agree with you that mandatory supervision has been a very controversial issue, but there are a couple of comments I would like to make.

[Traduction]

conditionnelle, comme vous le savez, et mon opinion n'a pas changé du tout depuis. Je me souviens avoir dit à votre prédécesseur que je trouvais tout cela ridicule et que la surveillance obligatoire serait un échec. Dix ans plus tard, je pense pouvoir vous montrer, grâce à tous ces témoignages, à quel point j'avais raison. Vous aurez l'occasion cet après-midi de me faire changer d'idée, et je vais certes essayer d'en faire autant pour vous.

La surveillance obligatoire a été adoptée afin de protéger la population; pourtant, elle n'a guère donné de résultats en ce sens au cours des dix dernières années. Les statistiques que nous avons devant nous indiquent qu'il y a eu révocation dans 18 p. 100 des cas en raison d'une conduite criminelle possible, mais le fait est que dans 23 p. 100 des cas, c'était à cause de l'existence d'un casier judiciaire. Le chiffre qui m'a le plus intéressé, c'est que dans 13 p. 100 des cas, les détenus sont réadmis dans nos pénitenciers après la fin de leur période de surveillance obligatoire. Cela fait donc un total de 54 p. 100 qui boucle la boucle, et cette proportion est constante depuis des années; elle ne change jamais. Avec ou sans surveillance obligatoire, ces gens semblent pris dans un cercle vicieux; par conséquent, ils sont souvent rejetés et nous n'entendons plus parler d'eux. Après dix ans sous le régime de la surveillance obligatoire, un seul élément de protection de la population reste constant: la non-récidive. Vous n'en avez pas parlé du tout.

On me dit également que cette pratique profite au détenu qui a besoin d'aide. Certainement qu'il a besoin d'aide, et depuis bien avant sa période de surveillance obligatoire. Le fait est qu'il a rejeté cette aide, et que la grande majorité des détenus rejeteront aussi votre surveillance parce qu'elle leur est imposée. Nous affirmons que le détenu sous surveillance obligatoire a droit à la même aide que la personne libérée sous conditions. Nous savons bien sûr que le cas d'un homme libéré sous conditions est bien différent de celui qui est libéré légalement après avoir purgé sa peine; on ne peut comparer les deux. Il est bien certain que le deuxième a besoin d'aide; il a besoin de surveillance, mais il l'a rejetée pendant toute sa détention. Pourquoi nous attendons-nous soudainement à ce qu'il profite de cette vague procédure, dont pourtant nous lui avons dit, au cours de sa détention, qu'il n'en avait pas besoin et qu'elle ne lui profiterait pas? Ces hommes ne sont pas stupides. Ils ne sont peut-être pas des génies, mais ils savent lorsqu'ils sont bernés. La surveillance obligatoire est un échec, tant du point de vue de la protection de la population que des avantages pour les détenus.

Ma première question, Monsieur Outerbridge, est la suivante: combien la Commission compte-t-elle de membres?

M. Outerbridge: Puis-je faire une observation à ce sujet?

Le président: Après cette longue introduction à votre première question, sénateur Hastings, je pense que M. Outerbridge a bien le droit de faire un commentaire.

M. Outerbridge: Permettez-moi tout d'abord de dire que la dernière chose que je voudrais sénateur, c'est d'essayer de vous faire changer d'idée. Je conviens que la surveillance obligatoire a été une question très controversée, mais j'aimerais faire quelques observations à ce sujet.

[Text]

First, people tend often—I know you do not do this, but many people do—to equate prisons with rehabilitation, and if something does not happen and inmates are released from prison without being rehabilitated, then prisons have failed. In my experience, prisons are there primarily to keep prisoners in, and whatever else happens is an incidental by-product of that process. That is one of the factors.

The other is that, although the statistics you have quoted, which the minister mentioned in his last statement, are there and have been verified, we have to recognize that those who are being released on mandatory supervision come at the end of the line. Most of them have been through the system from stem to gudgeon and are now being ejected at the back end of the system. In a way, the fact that close to one-half of those who have gone through the whole system and been denied all down the line, including by the Parole Board, are able to make it indicates that perhaps there is some decision that they make that indicates they do not want to go back into prison again. I think we are dealing with the butt end of the system, with persons who have not benefited, or who have not contributed to their own change during that period of time.

Prior to 1970, those persons who had been denied parole were released at the end of two-thirds of their sentence without any supervision whatsoever, and at the present time there is a marginal, although I admit short-term, benefit, which is that 18 per cent of them are coming back to prison short of a new offence.

Senator Hastings: Short of a possible new offence.

Mr. Outerbridge: I agree. Short of a possible commission of a new offence. From that point of view, I would suggest that there is at least a marginal element of community protection if one can assume that a portion of them could very well have been on the way towards the commission of a new crime. Of course, when parole officers move in on a case and bring them back to prison short of the commission of a new crime it is because they sincerely believe the behaviour of the man indicates he is an undue risk to society.

I guess any statements beyond that would be getting into the realm of the legislator, which I manifestly am not. I just felt that a few comments might put another perspective on it.

Senator Hastings: Madam Chairman, I do not wish to monopolize the questioning. I will stop whenever you tell me to.

The Chairman: May I just ask a question for clarification? When you say a number are brought back short of the commission of a crime, who makes the decision? Is it an individual parole officer, and is the decision appealable?

Mr. Outerbridge: A person's mandatory supervision, and indeed his parole, can be suspended by a member of the board

[Traduction]

Premièrement, les gens ont souvent tendance—je sais que vous, vous ne le faites pas, mais beaucoup de gens le font—à confondre prisons et réadaptation, si rien ne se produit et que les détenus sont libérés de prison sans être réadaptés, alors c'est que les prisons ont échoué. D'après mon expérience, les prisons sont destinées d'abord et avant tout à garder des prisonniers, et ce qui se passe d'autre est une conséquence accessoire. Voilà un des facteurs.

L'autre, c'est que même si les statistiques que vous avez citées, et que le ministre a mentionnées au cours de sa déclaration, existent et ont été confirmées, nous devons reconnaître que les détenus libérés sous surveillance obligatoire arrivent en toute dernière place. La plupart d'entre eux ont traversé le système d'un bout à l'autre, et sont maintenant arrivés à son point d'éjection. En un sens, le fait que près de la moitié de ceux qui sont été assujettis au système dans sa totalité et qui ont été rejetés tout le temps, y compris par la Commission des libérations conditionnelles, sont en mesure de s'en sortir montre que peut-être ils ont décidé de ne plus retourner en prison. Je pense que nous avons ici affaire à la lie du système, à des personnes qui n'ont pas su changer qui n'ont pas contribué à leur propre changement pendant cette période.

Avant 1970, ceux à qui était refusée la libération conditionnelle étaient libérés à la fin d'une période équivalant au deux tiers de leur peine d'emprisonnement et ce sans surveillance d'aucune sorte, et actuellement on constate une légère amélioration, bien que je doive reconnaître qu'elle est à court terme, à savoir que 18 p. 100 d'entre eux reviennent en prison mais sans avoir commis une nouvelle infraction.

Le sénateur Hastings: Sans avoir commis une autre infraction éventuelle.

M. Outerbridge: Je le reconnais. Sans avoir commis une autre infraction éventuelle. De ce point de vue, je dirais qu'on considère au moins l'aspect protection communautaire si l'on peut supposer qu'une partie d'entre eux pourrait très bien avoir été en voie de commettre un nouveau délit. Évidemment, quand les agents de libération conditionnelle ouvrent un dossier et ramène l'intéressé en prison sans qu'il ait commis un nouveau crime, c'est qu'ils croient sincèrement que son comportement donne à penser qu'il présente un risque excessif pour la société.

Je pense que toute autre déclaration que je pourrais faire risquerait d'empiéter sur le domaine du législateur, ce que je ne suis évidemment pas. J'estimais seulement que quelques observations pouvaient contribuer à jeter une lumière nouvelle sur la question.

Le sénateur Hastings: Madame le Président, je ne veux pas monopoliser les témoins, et je m'interromprai dès que vous me le demanderez.

Le président: Puis-je poser une question? Quand vous dites qu'un certain nombre d'ex-détenus reviennent en prison sans avoir commis de délit, qui prend cette décision? Est-ce un seul agent de libération conditionnelle, et est-il possible d'en appeler de sa décision?

M. Outerbridge: La surveillance obligatoire imposée à un détenu et aussi évidemment sa libération conditionnelle, peu-

[Text]

or by another person who operates under delegation from the chairman of the board. We have delegated to senior parole officers in the parole service authority to act on our behalf to suspend either a parolee or a mandatory supervision. This is done because of the vastness of our country and the essential need to move very quickly when one has to do so. The authority is there. I think there are now some 80 parole officers in addition to the 26 full-time members of the board, and some of the Parole Board staff, who have the authority to suspend a parolee.

The Chairman: Is that decision appealable by the person who is being returned?

Mr. Outerbridge: Yes. Once the warrant has been issued the parole officer has fourteen days within which to interview the suspended parolee to indicate to him the reason for the suspension and give the parolee an opportunity to offer any explanations that would tend to mitigate the action. Indeed, the parole officer has the authority to cancel that warrant of his own volition up to fourteen days after it has been exercised. If he fails to do that, the case is referred to the Parole Board, and the Parole Board then indicates to the inmate that he has the option to ask for what is called a post-suspension hearing, which is a hearing before two members of the board, to which the inmate can bring an assistant to assist him in an informal capacity, indeed a lawyer, who acts not as a legal representative but as an assistant in that process.

Senator Lapointe: We understand the parolee is put back in gaol. Is the man whose term is over put back in gaol too?

Mr. Outerbridge: If the person is released on mandatory supervision, that is another form of conditional release. Yes, he may be returned to prison once again if his behaviour is unsatisfactory or if he commits a new offence.

Senator Hastings: How many members do you have on the Parole Board now in Ottawa?

Mr. Outerbridge: At headquarters in Ottawa there are eight members.

Senators Hastings: You also have regional members?

Mr. Outerbridge: Yes.

Senator Hastings: How many members are there in the regions?

Mr. Outerbridge: There are three in British Columbia, four in the prairie region, in Saskatoon, five in Montreal for the Quebec region, four in Ontario and three in the Atlantic provinces. I trust that adds up to 26.

Senator Hastings: Nineteen.

[Traduction]

vent être suspendue par un membre de la Commission ou par toute autre personne agissant en tant que fondée de pouvoirs du président de la Commission. Nous avons délégué à des agents supérieurs de libération conditionnelle du service de «libération» conditionnelle, le pouvoir d'agir en notre nom pour suspendre soit la libération conditionnelle soit la surveillance obligatoire. Nous avons dû nous résoudre à cette solution vu l'immensité de notre pays et la nécessité d'agir parfois très rapidement. Nous avons ce droit. Je crois qu'il existe maintenant quelque 80 agents de libération conditionnelle en plus des 26 membres à plein temps que compte la Commission sans compter que certains membres du personnel de la Commission des libérations conditionnelles ont le pouvoir de suspendre une libération conditionnelle.

Le président: La personne visée peut-elle en appeler de cette décision?

M. Outerbridge: Oui. Une fois le mandat émis, l'agent de libération conditionnelle dispose de 14 jours pour rencontrer le détenu dont la libération conditionnelle vient d'être annulée pour lui faire connaître le motif de cette suspension, et lui donner l'occasion de présenter des explications susceptibles de venir atténuer la sévérité de cette mesure. Évidemment, l'agent de libération conditionnelle a le pouvoir d'annuler ce mandat de son propre chef dans les 14 jours qui suivent sa délivrance. S'il s'en abstient, le dossier est remis à la Commission des libérations conditionnelles qui fait alors savoir au détenu qu'il peut demander ce qu'il est convenu d'appeler une audience postérieure à la suspension, qui se déroule en présence de deux membres de la Commission, et où le détenu peut se faire accompagner d'un conseiller qui lui vient en aide d'une façon non-officielle; il s'agit en fait d'un avocat qui agit non pas en tant que représentant juridique mais en tant qu'assistant.

Le sénateur Lapointe: Le bénéficiaire d'une libération conditionnelle revient donc en prison. Est-ce que celui dont la peine est expirée est aussi remis en prison?

M. Outerbridge: Si l'intéressé est libéré sous surveillance obligatoire, il s'agit d'une autre forme de libération conditionnelle. Il se peut en effet qu'il revienne en prison si son comportement est jugé insatisfaisant ou s'il commet une nouvelle infraction.

Le sénateur Hastings: A Ottawa, combien de membres la Commission des libérations conditionnelles compte-t-elle?

M. Outerbridge: Au bureau central à Ottawa, il y a huit membres.

Le sénateur Hastings: Il y a aussi des membres dans les régions?

M. Outerbridge: Oui.

Le sénateur Hastings: Combien de membres y a-t-il dans les régions?

M. Outerbridge: Il y en a trois en Colombie-Britannique; quatre dans les Prairies, à Saskatoon—cinq à Montréal pour la région du Québec, quatre en Ontario et trois dans les provinces maritimes. Je pense que cela en fait 26.

Le sénateur Hastings: Dix-neuf.

[Text]

Mr. Outerbridge: There are also chairmen and vice-chairmen. I have forgotten somebody. There is a total of 26 full-time members.

Senator Hastings: As I recall, there were five in 1970. Is that correct?

Mr. Outerbridge: That is correct.

Senator Hastings: You also have part-time board members?

Mr. Outerbridge: Yes.

Senator Hastings: How many part-time?

Mr. Outerbridge: If I remember correctly, there is a total of 68 community board members.

Senator Hastings: I was referring to part-time members. Perhaps I am using the wrong term.

Mr. Outerbridge: There are 14 temporary board members, who act on an ad hoc basis when another full-time member is unable to act, usually about one week out of every six.

Senator Hastings: Then I will ask about the community board members.

Mr. Outerbridge: I think the latest number is 68 community board members, and they are required to sit in the case of every lifer or person in preventive detention. Totally we have close to 100 decision-makers on the Parole Board.

Senator Hastings: Has the government restraint program interfered in any way with your operation?

Mr. Outerbridge: Very much.

Senator Hastings: In the use and the work of the board?

Mr. Outerbridge: We have no option. We are required by law to review cases, and there are some 30,000 decisions rendered a year. Our problem has not been that we have been unable to use them. We have had to use them much more, with better planning. That has been the only problem.

Senator Hastings: What is the annual cost of the National Parole Board in the 1982-83 estimates?

Mr. Outerbridge: In 1982-83 in the neighbourhood of \$12 million.

Senator Hastings: I should like to go back to the chairman's question. With respect to the revoking procedure, you said there was suspension by an officer, who has to interview the man in custody within 14 days and he could suspend.

Mr. Outerbridge: He could cancel the suspension.

Senator Hastings: Or he could revoke and refer it to the board, who in turn have to hear the case, I think you said in 30 days. Is there a time limit?

[Traduction]

M. Outerbridge: Il y a aussi les présidents et vice-présidents. J'ai oublié quelqu'un. Il y a au total 26 membres à temps plein.

Le sénateur Hastings: Si je me souviens bien, il y en avait cinq en 1970, n'est-ce pas?

M. Outerbridge: C'est cela.

Le sénateur Hastings: Est-ce que la Commission compte aussi des membres à temps partiel?

M. Outerbridge: Oui.

Le sénateur Hastings: Combien de membres à temps partiel?

M. Outerbridge: Si je me souviens bien, il y a au total 68 membres des communautés.

Le sénateur Hastings: Je voulais parler des membres à temps partiel. Peut-être n'ai-je pas utilisé le bon terme.

M. Outerbridge: Quatorze membres de la Commission travaillent de façon temporaire, sur demande, quand un membre à temps plein ne peut exercer ses fonctions, soit habituellement une semaine sur six.

Le sénateur Hastings: J'en viens maintenant aux membres des communautés.

M. Outerbridge: Il me semble qu'aux dernières nouvelles il y avait 68 membres des communautés, qui sont tenus de siéger dans le cas de tout détenu à vie ou de toute personne en détention préventive. La Commission des libérations conditionnelles compte près de 100 décideurs.

Le sénateur Hastings: Est-ce que le programme de restrictions budgétaires du gouvernement a de quelque façon gêné le fonctionnement de votre système?

M. Outerbridge: Grandement.

Le sénateur Hastings: Eu égard à l'utilisation et au travail de la Commission?

M. Outerbridge: Il ne nous reste aucun choix. Nous sommes tenus de par la loi d'étudier des cas, et quelque 30,000 décisions sont prises chaque année. Nos difficultés ne tiennent pas au fait que nous avons été dans l'impossibilité d'y avoir recours. Nous avons dû y faire davantage appel, avec une meilleure planification. Cela a été le seul problème.

Le sénateur Hastings: Quel est, selon les évaluations budgétaires de 1982-1983, le coût annuel de la Commission des libérations conditionnelles?

M. Outerbridge: Pour l'année 1982-1983, aux alentours de 12 millions de dollars.

Le sénateur Hastings: J'aimerais revenir à la question du président. En ce qui concerne la procédure de suspension, vous avez dit qu'il y avait suspension autorisée par un agent, qui devait interroger le détenu dans les 14 jours et qu'il pouvait procéder à une suspension.

M. Outerbridge: Il peut annuler la suspension.

Le sénateur Hastings: Ou procéder à une révocation et renvoyer l'affaire à la Commission, qui à son tour doit enten-

[Text]

Mr. Outerbridge: There is a time limit within which we must be seized with the case.

Senator Hastings: The board hears the case and either cancels the suspension or confirms the revocation?

Mr. Outerbridge: Yes, that is right.

Senator Hastings: In 1978 you had 1,122 revocations and 1,092 in 1980. Hearing those cases must consume a fair amount of time of the board.

Mr. Outerbridge: It is very time-consuming. The board members spend between 10 and 14 days per month in various penitentiaries in hearings, and the other days preparing for them, doing provincial cases and performing other administrative duties.

Senator Hastings: This bill will mean on the basis of a revocation an inmate will have to serve his good time in custody. Is the parole officer and the board, with their discretionary power, not going to be a little reluctant to invoke the revocation, in the knowledge that this man will have to serve that full-time in custody?

Mr. Outerbridge: No. As I understand the bill he will not have to serve his full time in custody once he has been revoked on mandatory supervision. All it says is that he will cease earning good time, and his subsequent release after his one chance will be at the discretion of the Parole Board, so he can be released.

Senator Hastings: He can be released.

Mr. Outerbridge: He can be released, yes.

Senator Hastings: I do not think the board will release very many men who have been revoked on mandatory supervision. The term is only an average of five months, so the board will not be very interested in releasing him on parole.

Mr. Outerbridge: That may be the average, but there is a considerably longer extension, for instance in the case we have gated lately. There is only one in which it is less than seven or eight months. On occasions we are talking in terms of a two-year or three-year, and theoretically it could be longer.

Senator Hastings: What is a committal warrant of mandatory supervision?

Mr. Outerbridge: I am not sure I have ever heard of a committal warrant utilized. A committal warrant to me is a warrant signed by a judge—

Senator Hastings: A committal warrant on mandatory supervision.

Mr. Outerbridge: A suspension warrant you mean?

Senator Hastings: No, a committal warrant.

[Traduction]

dre l'affaire, dans les 30 jours il me semble. Existe-t-il un délai?

M. Outerbridge: Il existe un délai dans lequel nous devons être saisis de l'affaire.

Le sénateur Hastings: La Commission entend l'affaire et soit annule la suspension soit confirme la révocation?

M. Outerbridge: Oui, c'est exact.

Le sénateur Hastings: En 1978, il y a eu 1,122 révocations, et en 1980, 1,092. La Commission doit consacrer beaucoup de temps à l'étude de ces cas.

M. Outerbridge: C'est un travail qui demande énormément de temps. Les membres de la Commission passent de 10 à 14 jours par mois dans différents pénitenciers pour des auditions, les autres jours étant consacrés à leur préparation, au règlement de cas provinciaux et à l'exécution d'autres tâches administratives.

Le sénateur Hastings: Aux termes de ce projet de loi, à la suite d'une révocation, un détenu devra passer ses jours de remise de peine sous garde. Est-ce que l'agent de libération et la Commission, compte tenu de leur pouvoir discrétionnaire, n'hésiteront pas un peu à recourir à la révocation, sachant fort bien que l'intéressé aura à passer toute la durée de sa peine sous garde?

M. Outerbridge: Non. Comme je comprends le projet de loi, il n'aura pas à purger toute sa peine en détention s'il y a révocation de sa surveillance obligatoire. Ce que le projet de loi prévoit c'est que le détenu ne pourra plus gagner des jours de remise de peine, et sa libération après cette unique chance, lui sera accordée à la discrétion de la Commission des libérations conditionnelles, si bien qu'il pourra être libéré.

Le sénateur Hastings: Il peut être libéré.

M. Outerbridge: Il le peut, oui.

Le sénateur Hastings: Je ne pense pas que la Commission relâchera beaucoup de détenus dont la surveillance obligatoire aura été révoquée. La durée n'est en moyenne que de cinq mois, et c'est pourquoi la Commission ne sera pas très disposée à libérer le détenu sous conditions.

M. Outerbridge: C'est sans doute la moyenne, mais il existe une prolongation qui est bien plus longue, notamment dans le cas du détenu que nous avons récemment retenu. Il n'en existe qu'une où la durée est de moins de sept ou huit mois. Il arrive parfois qu'il s'agisse de durée de deux ou trois ans, et en théorie ce pourrait être plus long encore.

Le sénateur Hastings: Qu'est-ce qu'un mandat de dépôt de surveillance obligatoire.

M. Outerbridge: Je ne crois pas avoir jamais entendu dire qu'on ait eu recourt à un mandat de dépôt. Pour moi, un mandat de dépôt est signé par un juge...

Le sénateur Hastings: Un mandat de dépôt afférent à une période de surveillance obligatoire.

M. Outerbridge: Vous voulez parler d'un mandat de suspension?

Le sénateur Hastings: Non, d'un mandat de dépôt.

[Text]

Mr. Outerbridge: A suspension warrant is that instrument issued by a parole officer, or a person so designated with authority, giving the police the authority, on behalf of the National Parole Board, to arrest the inmate and bring him into custody. It is a warrant that results in committal.

Senator Hastings: Let me try to explain it. It is a warrant issued on mandatory supervision whereby he serves the time of his new offence first and thereafter serves the remaining time on mandatory supervision.

Mr. Outerbridge: We are then into a very unusual case that has had some implications in terms of the board. It has to do with inmates who are sentenced to subsequent terms and are given consecutive rather than concurrent sentences.

Senator Hastings: I am referring to the case where mandatory supervision is served after his new sentence.

Mr. Outerbridge: There was a case some short while ago in which an inmate was out on mandatory supervision. I usually have my legal adviser here and count very strongly on him. If I remember the facts of the case, in this instance an inmate on parole or mandatory supervision was convicted of another offence and was ordered to serve that term consecutive to the term he was currently serving. The impact of this was that he was out on parole and his new sentence would not begin until he had finished the sentence he was currently serving, which included, among other things, being released possibly two or three times on mandatory supervision. He would be out in the community and if he fouled up again he would be brought back in, would begin to earn time again and be released once again, and the new sentence would not begin to operate until he had completed all of that original sentence. It was one of the anomalies in the sentence that resulted in the creation of this problem.

Senator Hastings: I will try it again, because I do not think we are getting it right. Maybe it is interrupted mandatory supervision. It is where the mandatory supervision is served after a sentence—which has a great effect on this bill.

Mr. Outerbridge: I'm sorry, but I still go back to this particular example, because I think that speaks to the issue you are raising.

The Chairman: Can you give a specific type of example, Senator Hastings?

Senator Hastings: The man is arrested for an offence; he is suspended; he gets three years for his offence.

Mr. Outerbridge: For the new offence?

[Traduction]

M. Outerbridge: Un mandat de suspension est un document délivré par un agent de libération conditionnelle, ou un fondé de pouvoirs, qui confère aux forces policières le droit, au nom de la Commission des libérations conditionnelles, d'arrêter le détenu et de l'incarcérer. C'est un mandat qui aboutit à une incarcération.

Le sénateur Hastings: J'essaie de comprendre. C'est un mandat délivré relativement à une période de surveillance obligatoire, et par lequel le détenu doit purger d'abord la peine découlant de sa nouvelle infraction, puis ensuite la peine non écoulée en surveillance obligatoire.

M. Outerbridge: C'est donc un cas tout à fait exceptionnel qui a une certaine portée quant au rôle de la Commission. Il concerne les détenus qui sont condamnés à des peines additionnelles et qui se voient infliger des peines consécutives plutôt que simultanées.

Le sénateur Hastings: Je parle du cas où la surveillance obligatoire est imposée après l'établissement d'une nouvelle peine.

M. Outerbridge: Il s'est présenté un cas très récemment où un détenu était en libération conditionnelle sous surveillance obligatoire. Mon conseiller juridique m'accompagne habituellement, et je fais largement appel à ses connaissances. Néanmoins, si je me souviens bien de l'affaire, dans ce cas précis, le détenu en libération conditionnelle ou sous surveillance obligatoire a été reconnu coupable d'une autre infraction, et a été condamné à purger cette peine après la peine d'emprisonnement qu'il était en train de purger. C'est ainsi qu'il se trouvait libéré sous conditions, et qu'il ne pouvait commencer à purger sa nouvelle peine qu'à l'expiration de celle qu'il était en train de purger, ce qui supposait, entre autres choses, qu'il devait être libéré peut-être deux ou trois fois sous surveillance obligatoire. Il aurait donc été en liberté dans la communauté, et s'il récidivait, il aurait été réincarcéré, aurait recommandé à accumuler des crédits à son actif et aurait été libéré à nouveau. La nouvelle peine n'aurait pas été appliquée tant qu'il n'aurait entièrement purgé la peine initiale. C'est l'une des anomalies du système d'imposition des peines qui a engendré ce genre de problème.

Le sénateur Hastings: Je recommence parce que je crois que nous n'y sommes pas du tout. Peut-être s'agit-il d'une surveillance obligatoire interrompue. Quand la surveillance obligatoire est imposée après une peine, ce qui a une très grande portée sur ce projet de loi . . .

M. Outerbridge: Je regrette, mais je reviens encore à cet exemple précis, parce que je pense qu'il a directement trait à la question que vous soulevez.

Le président: Pouvez-vous nous donner un exemple précis, sénateur Hastings.

Le sénateur Hastings: Un homme est arrêté pour avoir commis une infraction, il obtient une suspension, il reçoit une peine d'emprisonnement de trois ans.

M. Outerbridge: Pour la nouvelle infraction?

[Text]

Senator Hastings: For his new offence. He serves his three years for the new offence plus the end of his mandatory at the end.

Mr. Outerbridge: I am sorry. I was referring to another matter and I apologize. This is an attempt to remove the anomaly that was there and allow the current sentence to be interrupted so that the institutional portion of the new sentence can be served sort of carved into the old one, so that at the conditional release into the community both sentences would be combined together.

Senator Hastings: Yet under the bill he will not be able to earn any remission.

Mr. Outerbridge: Under the new bill, until he has been released on mandatory supervision the first time and brought back into prison, and he would not earn it thereafter.

Senator Hastings: In the case I just gave you it was not revoked. This section deals only with mandatory supervision that is revoked.

Mr. Outerbridge: Senator, you have raised a question. Mr. Pinder, can you comment?

Mr. Pinder: I am struggling as you are. There are two things we could be dealing with. If we are talking about the intended impact of this bill, as I understand the impact what it says is that the individual will not be able to earn remission on any new or subsequent sentence until the previous one is completed.

Senator Hastings: Provided you have revoked. If you just suspend he would not be able to earn any remission on any of it.

Mr. Outerbridge: Then let me interject here. We are not in a position of having suspension that will hang over his head indeterminately. There must be one action or the other. Either the suspension is cancelled, at which point the penalties are not in operation, or the mandatory supervision must be revoked, at which point what you are referring to begins to take place.

Senator Hastings: I will not belabour the point. You have got 24 men in there now, 24 cases where these men would not be able to earn remission on their new sentences, and I would ask you to look at it.

Mr. Outerbridge: I would be very pleased to look at it, senator, because I am not aware of it.

Senator Nurgitz: I guess in terms of your role as Chairman of the National Parole Board you would see no problem whatever in the tightening of the mandatory supervision aspect of the bill?

Mr. Outerbridge: That is a very hard question; it is very general.

The Chairman: It is what is known as a leading question I think.

[Traduction]

Le sénateur Hastings: Pour cette nouvelle infraction. Il purge sa peine de trois ans pour la nouvelle infraction, puis après cela le reste de sa période de surveillance obligatoire.

M. Outerbridge: Je suis navré. Je parlais d'autre chose, et je m'en excuse. C'est que nous voulons supprimer cette anomalie, et permettre que la peine que le détenu est en train de purger puisse être interrompue afin que la part de détention en institution prévue dans la nouvelle peine puisse être purgée comme si elle était partie de la précédente, si bien qu'au moment de la libération conditionnelle dans la communauté les deux peines seraient fondues ensemble.

Le sénateur Hastings: Et pourtant, aux termes du projet de loi, le détenu ne pourra pas obtenir la moindre réduction de peine.

M. Outerbridge: Aux termes du nouveau projet de loi, après avoir été libéré sous surveillance obligatoire une première fois et avoir été réincarcéré, il n'obtiendra aucune réduction de peine.

Le sénateur Hastings: Dans le cas que je viens de vous citer, il n'y a pas eu révocation. Cette disposition traite uniquement de la révocation de la libération sous surveillance obligatoire.

M. Outerbridge: Sénateur, vous avez soulevé une question. Monsieur Pinder, pourriez-vous y répondre?

M. Pinder: Je suis tout aussi perdu que vous. Il y a deux choses dont nous pourrions parler. D'abord, de l'objet du présent projet de loi qui consiste, si je comprends bien, à priver la prisonnier d'une réduction statutaire de peine à l'égard de toute peine nouvelle ou subséquente tant que la précédente n'a pas été purgée.

Le sénateur Hastings: A condition qu'il y ait eu révocation. En cas de suspension, le prisonnier ne peut bénéficier d'aucune réduction de peine, quelle qu'elle soit.

M. Outerbridge: Je me permets d'intervenir ici. Nous ne pouvons nous permettre de menacer indéfiniment les détenus de suspension. L'une ou l'autre mesure doit être prise. Soit que la suspension soit annulée, et les pénalités cesseraient alors de s'appliquer, soit que la surveillance obligatoire soit révoquée, et alors les mesures dont vous parlez deviendraient applicables.

Le sénateur Hastings: Je ne tiens pas à m'étendre plus longuement sur le sujet. Vous détenez à l'heure actuelle 24 prisonniers qui ne pourraient se prévaloir d'une réduction de peine à l'égard d'une nouvelle condamnation, et j'aimerais que vous examiniez la question.

M. Outerbridge: Ce sera avec plaisir, sénateurs, étant donné que je n'étais pas au courant de la situation.

Le sénateur Nurgitz: J'imagine qu'en tant que président de la Commission nationale de libérations conditionnelles, vous ne verriez aucune objection au renforcement des dispositions du projet de loi concernant la surveillance obligatoire?

M. Outerbridge: C'est une question très générale à laquelle il m'est très difficile de répondre.

Le président: C'est ce qu'on pourrait appeler je pense une question insidieuse.

[Text]

Senator Nurgitz: It is not a commentary on mandatory supervision generally. No matter what your views might be on the entire mandatory supervision operation, I have the impression that you would be in favour of a tightening up of its operation.

Mr. Outerbridge: The difficulty I am having is that ultimately what I do is administer the law as it is delivered to us from this body and the other body. We have certainly been concerned about the release of dangerous inmates, and the action we have taken to suspend at the gate has been one of those that we felt fell within our jurisdiction. I believe that there is no question but that the impact of this amendment, Bill S-32, would be to tighten up.

Senator Nurgitz: Obviously you are notified if, as and when an inmate is about to be released under mandatory supervision?

Mr. Outerbridge: Yes.

Senator Nurgitz: There is some mechanism in place whereby you have some advance notice?

Mr. Outerbridge: Yes, that is correct.

Senator Nurgitz: Do you also have access to information such as the reports of prison psychologists or other people? Is that information available to you as well?

Mr. Outerbridge: Oh yes. You will recall that, with few exceptions, these are inmates we have already seen at the time of parole and have denied, and then have followed them at regular intervals

Senator Nurgitz: This obviously brings me to the point you raised. There is a good number of these inmates who have already been heard—if I can use that term—by your board and been denied?

Mr. Outerbridge: Yes.

Senator Nurgitz: Do you have the number of inmates who have been in the first instance denied, for whatever reason, by the National Parole Board and subsequently released on mandatory supervision?

Mr. Outerbridge: In a very gross form, yes. At the present time, of every ten inmates who are eligible to be released on parole by the board six are denied and four are granted parole. The grant rate is now less than 40 per cent, so in excess of six out of ten inmates are kept in prison. A small percentage of them are subsequently released before their mandatory supervision date. Roughly 60 per cent are those we have denied consistently until the time the operation of mandatory supervision comes into effect.

Senator Nurgitz: I do not want to allow myself to get confused between reasons or overriding considerations of the National Parole Board as opposed to whatever the system is supposed to provide for mandatory supervision. In the 60 per cent, the six out of ten, is undue risk to society an overriding consideration in saying yes or no to granting parole?

[Traduction]

Le sénateur Nurgitz: Ce n'était pas un commentaire sur la surveillance obligatoire en général. Quelles que soient vos vues sur cette question, j'ai l'impression que vous seriez en faveur d'un renforcement de la surveillance obligatoire.

M. Outerbridge: Le problème pour moi, c'est que je dois en fin de compte administrer la loi telle qu'elle a été conçue par votre Chambre et l'autre Chambre. Il va sans dire que la libération de prisonniers dangereux nous inquiète et que les mesures que nous avons prises pour la suspendre étaient à notre avis de notre compétence. Il ne fait aucun doute que cette modification, à savoir le projet de loi S-32, aurait pour objet de renforcer les dispositions.

Le sénateur Nurgitz: Sans doute êtes-vous avisés de l'imminence de la libération d'un prisonnier sous surveillance obligatoire?

M. Outerbridge: Oui.

Le sénateur Nurgitz: Un mécanisme a été mis en place pour que vous en soyez avisés à l'avance?

M. Outerbridge: Oui, c'est exact.

Le sénateur Nurgitz: Avez-vous également accès à certaines informations comme les rapports de psychologues de la prison ou d'autres experts? Nous communiquet-on ces renseignements?

M. Outerbridge: Oui, vous vous rappellerez que ce sont, à quelques exceptions près, des prisonniers à qui nous avons refusé la libération conditionnelle et que nous avons ensuite suivis de façon régulière.

Le sénateur Nurgitz: Cela m'amène au point que vous avez soulevé. Un bon nombre de ces prisonniers ont déjà été entendus—si je peux me permettre l'expression—par votre Commission et se sont vus refuser la libération, n'est-ce pas?

M. Outerbridge: Oui.

Le sénateur Nurgitz: Savez-vous combien de prisonniers se sont vus refuser au départ la libération conditionnelle, pour quelque raison que ce soit, par la Commission nationale de libérations conditionnelles, pour ensuite être libérés sous surveillance obligatoire?

M. Outerbridge: Grosso modo, oui. A l'heure actuelle, six prisonniers sur dix à qui la Commission pourrait accorder une libération conditionnelle se la voient refuser. Le taux des libérations conditionnelles est inférieur à 40 p. 100 de sorte que six prisonniers sur dix demeurent en prison. Un petit pourcentage d'entre eux sont, par la suite, libérés avant la date de leur surveillance obligatoire. Il s'agit dans à peu près 60 p. 100 des cas de prisonniers à qui nous avons constamment refusé la libération jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la surveillance obligatoire.

Le sénateur Nurgitz: Je voudrais bien comprendre les raisons pour lesquelles la Commission nationale de libérations conditionnelles s'oppose à certaines libérations sous surveillance obligatoire. Dans les six cas sur dix qui nous intéressent, les risques que peut représenter un prisonnier pour la société sont-ils une raison pour lui refuser la libération conditionnelle?

[Text]

Mr. Outerbridge: Yes. The answer to that would be categorically yes.

Senator Nurgitz: Then are you really telling us that six out of ten inmates who in your considered judgment are an undue risk to society are ultimately released on the streets?

Mr. Outerbridge: Yes, that would be a logical extension of what I am saying. Let me take that very blunt answer and ameliorate it a bit. At the time of one-third of the sentence, which is the earliest date that a person is eligible for full parole, we are using our discretionary power to choose those persons who we feel could benefit by it and do not constitute an undue risk. Between the first third and second third period of time we have, up until this question of gating, been faced with the inevitability of their release at the time of mandatory supervision, and as that time becomes more imminent our concern is inevitably whether or not a period of graduated release into the community prior to mandatory supervision would be to their best interests, and particularly to the best interests of the community, rather than wait until the last date and keep them in prison until such time as they must be ejected.

There is an increase in the proportion of persons—and I would suggest probably that comes to about 10 per cent, so we are talking about the other half roughly; I am sorry I do not have more precise statistics; it may be even more than that. Mr. Pinder, do you have any sense of that? Whatever it is, there would be about 40 per cent whose release has been held up until the very end because we believe, in our judgement, their release would constitute an undue risk.

Mr. Pinder: Perhaps I might make a couple of comments. First of all, I think a figure that you should consider in conjunction with the 60 per cent non-parole grant rate, if you will, is that 60 per cent of our current federal prison population are first time penitentiary offenders, if that says anything.

Senator Hastings: Sixty per cent?

Mr. Pinder: Sixty per cent. It is nice that they are the same, but I do not know that that might not tell us something else.

Senator Nurgitz: You are not suggesting that there is any correlation between that 60 per cent and the other 60 per cent?

Mr. Outerbridge: No, I am not, but I am saying that taking those two things together might lead one to some other questions that may be a little more difficult to answer. In reference to Senator Hastings' earlier comments on the evaluation of mandatory supervision, whether there has been a change and whether it is good, bad or otherwise, what I look at, which may put a slightly different twist to the excellent presentation of Senator Hastings to the contrary, is that if we have approximately 50 per cent of those people released on mandatory supervision who are successful—and certainly the Parole Board and the Correctional Service Canada have some ongoing dialogue about that—that suggests to me, not that manda-

[Traduction]

M. Outerbridge: Oui. La réponse est oui, absolument.

Le sénateur Nurgitz: Cela revient donc à dire que six prisonniers sur dix qui, à votre avis, représentent un risque excessif pour la société, sont finalement relâchés.

M. Outerbridge: Oui, c'est une extrapolation logique. Permettez-moi de reprendre cette réponse succincte et de la polir un peu. Lorsque le tiers d'une sentence a été purgé, soit à la date la plus hâtive à laquelle un prisonnier peut être libéré conditionnellement, nous usons de notre pouvoir discrétionnaire pour choisir les prisonniers qui, à notre avis, pourraient bénéficier d'une telle libération et qui ne représentent pas un risque excessif. Après qu'ils ont purgé le tiers de leur peine et avant qu'ils en aient purgé les deux tiers, nous sommes confrontés, tant qu'il n'était pas question d'interdire les libérations, à l'inévitabilité de leur libération sous surveillance obligatoire, et à mesure que cette date se rapproche il va de soi que nous demandons s'il ne serait pas préférable pour eux-mêmes et notamment pour la collectivité de les libérer graduellement avant de les libérer sous surveillance obligatoire plutôt que d'attendre à la dernière minute et de les garder en prison jusqu'à ce qu'ils en soient expulsés.

Ce pourcentage augmente—je dirais qu'il se situe probablement à 10 p. 100—de sorte que nous parlons de l'autre moitié à peu près; je suis désolé de ne pouvoir vous fournir de statistiques plus précises; ce pourcentage pourrait même être plus élevé. Monsieur Pinder, avez-vous des chiffres plus précis? Quoi qu'il en soit, environ 40 p. 100 des prisonniers qui auraient pu se prévaloir d'une libération conditionnelle ont été maintenus en prison jusqu'à la toute dernière minute parce que leur libération constituait un risque excessif.

M. Pinder: J'aimerais faire ici un certain nombre de commentaires. Nous savons maintenant que 60 p. 100 des prisonniers qui pourraient être libérés conditionnellement ne le sont pas. Parallèlement, je tiens à attirer votre attention sur le fait que 60 p. 100 des détenus des prisons fédérales purgent une première peine, si ce chiffre veut dire quelque chose.

Le sénateur Hastings: Soixante p. 100?

M. Pinder: Oui, 60 p. 100. Ces pourcentages sont exactement les mêmes, mais je ne sais pas si on peut en tirer des conclusions.

Le sénateur Nurgitz: Voulez-vous dire qu'il y aurait un lien entre ces deux chiffres de 60 p. 100?

M. Outerbridge: Non, mais si ces chiffres étaient considérés parallèlement, on pourrait nous poser certaines autres questions auxquelles il serait un petit peu plus difficile de répondre. Pour ce qui est des observations qu'a formulées le sénateur Hastings, au sujet de l'évaluation de la surveillance obligatoire, qu'il y ait eu un changement et que celui-ci soit bon ou mauvais, ce qui m'intéresse et ce serait peut-être une autre façon d'interpréter l'excellent exposé du sénateur Hastings à l'effet contraire c'est qu'environ 50 p. 100 des prisonniers libérés sous surveillance obligatoire ne reviennent pas en prison—et il y a certes un dialogue continu à ce sujet entre la Commission de libérations conditionnelles et le Service correc-

[Text]

tory supervision is successful or otherwise, but that we should be looking very closely, as we are, at why and how those 50 per cent are making it. Is it because of anything we do, is it in spite of what we do, or is it suggesting that maybe some earlier interventions may be appropriate for that type?

Senator Buckwold: You said that 60 per cent of the inmates in federal institutions are first time offenders?

Mr. Pinder: First time penitentiary offenders. First penitentiary offenders. I want to make that clear.

Senator Buckwold: This figure seems to be a lot higher than when we looked at this in depth, if you recall, when we had the Senate committee on parole. I may be wrong in that. Does this mean the rate of recidivism has been decreasing or is it that we have more and more inmates and the percentage has been going up?

Mr. Pinder: Our prison population has been rising, but only lately has there been a significant increase. It is not really something that is new in terms of the high percentage of the first time penitentiary offenders.

Senator Buckwold: That would mean—and it is good news—that there is less recidivism, if my memory serves me right, than we had when we looked at this some time ago. Is it five or six years ago that we did our study on parole?

Senator Hastings: Ten.

The Chairman: Ten years ago.

Mr. Outerbridge: One of the really difficult problems that we have had with the issue of the recidivism rate has been that the data base upon which it has been built over the years has been so different; it has been notably unreliable. I believe we are now, for the first time, coming close to being able to give you statistics that are reliable, and this has been as a result of work done within the secretariat in the corrections group, with a sort of standard data base against which it is possible to see changes that can now be counted upon.

Mr. Pinder: I can give you some precise statistics in terms of the revocation that might shed some light on the undue risk question. We talked about the 23 per cent who are revoked for committing additional offences. Of that 23 per cent, 6.3 per cent are for violent crimes and—

Senator Hastings: We have had those.

Senator Nurgitz: I am somewhat intrigued by Mr. Pinder's raising of this question that 60 per cent of the federal inmate population is first time penitentiary. I don't know why I suddenly have a feeling that those people would be better candidates for your review under the parole system; that is, there is some better hope in looking at a first time penitentiary, even if it is just a first time more than two-year sentence.

Mr. Outerbridge: It seems that we are into 60 per cents, but in excess of 60 per cent of the present federal prison population

[Traduction]

tionnel du Canada—ce qui m'amène à me demander, non pas si la surveillance obligatoire réussit ou non mais bien pourquoi et comment 50 p. 100 des prisonniers s'en sortent. Est-ce grâce à des mesures que nous prenons ou en dépit de celles-ci ou peut-on croire que certaines interventions précédentes ont porté fruit dans ces cas?

Le sénateur Buckwold: Vous avez dit que 60 p. 100 des détenus des institutions fédérales purgeaient une première peine?

M. Pinder: Effectivement, et je voudrais que cela soit bien compris.

Le sénateur Buckwold: Ce chiffre semble beaucoup plus élevé que ceux que nous avons considérés en détail, si vous vous souvenez, dans le cadre de l'étude du Comité sénatorial des libérations conditionnelles. Je peux me tromper. Cela veut-il dire que le pourcentage de récidivistes a diminué ou qu'il y a de plus en plus de prisonniers et que leur pourcentage a augmenté?

M. Pinder: Notre population carcérale a augmenté, mais ce n'est que tout récemment qu'il y a eu une augmentation importante. Il n'y a rien de nouveau dans le fait que le pourcentage des détenus purgeant une première peine soit aussi élevé.

Le sénateur Buckwold: Cela pourrait vouloir dire—et ce sont de bonnes nouvelles—que le récidivisme a accusé une baisse, si ma mémoire est bonne, depuis notre dernière étude, que doit remonter à cinq ou six ans?

Le sénateur Hastings: A dix ans.

Le président: Oui, c'était il y a dix ans.

M. Outerbridge: Un des problèmes vraiment graves qu'a posé la question du taux de récidivisme tient à ce que la base de données qui a servi à l'établir a tant changé au cours des ans; cette base n'était pas du tout sûre. Nous sommes pour la première fois en mesure de vous fournir des statistiques sérieuses, grâce au travail du secrétariat du groupe correctionnel qui a établi une espèce de base standard qui permet de voir les changements qui se produisent actuellement et s'y fier.

M. Pinder: Je peux vous donner certaines statistiques précises sur la révocation qui pourraient éclairer la question des risques excessifs. Nous avons parlé du cas de 23 p. 100 des prisonniers qui ont subi une révocation parce qu'ils avaient récidivé. Et 6.3 p. 100 des prisonniers de ce groupe ont commis des crimes violents et...

Le sénateur Hastings: Il en a déjà été question.

Le sénateur Nurgitz: M. Pinder m'a quelque peu intrigué lorsqu'il a soulevé le fait que 60 p. 100 des détenus fédéraux purgeaient une première peine. J'ai soudain l'impression que ces prisonniers seraient de meilleurs candidats à votre examen dans le cadre du régime de libérations conditionnelles; j'ai l'impression qu'il y a plus d'espoir dans le cas d'une première peine même si la sentence est de plus de deux ans.

M. Outerbridge: On parle de 60 p. 100, mais plus de 60 p. 100 des prisonniers actuels ont été emprisonnés pour des

[Text]

have been imprisoned for offences of violence. As I understand it, it is close to 65 per cent now. Is that right?

Dr. Joan Muffield, Policy Analyst, Department of the Solicitor General: Depending on what you call violence.

Mr. Outerbridge: That is the broad definition of violence.

Senator Buckwold: Has it changed significantly in the last ten years?

Mr. Outerbridge: It has gone up 5 per cent or so in the last four or five years.

Dr. Muffield: It has been changing over the last thirty years.

The Chairman: What is the definition of violence? How broad is this definition?

Dr. Muffield: The 60 per cent figure usually includes robbery, which does not always involve violence.

Senator Nurgitz: I am still troubled by the fact that we are examining a system in which six out of ten people who appear for release under mandatory supervision are people who, in the judgment of your board, ought not to be released and placed on the street. Is that correct?

Mr. Outerbridge: That has been the judgment of the board, that is correct.

Senator Nurgitz: And the overriding consideration in all of that has been undue risk to society?

Mr. Outerbridge: Yes.

Senator Buckwold: In spite of that, we are sitting here talking about a system, even if it is improving it, in which you exercise the judgment that our government asks you to exercise against the very thing that we are doing. You say no in six out of ten of those cases and we provide a mechanism for someone to say yes.

Mr. Outerbridge: The release of that person at the end of two-thirds of his sentence is by the operation of the law, that is true, and that is what mandatory supervision has been; that is the essence of that program.

Senator Nurgitz: Does it not undermine what a parole system is otherwise trying to do?

Mr. Outerbridge: In some ways, yes. There is no question but that those who are released on mandatory supervision are less likely to be persons who are prepared to go out and co-operate, because, after all, they have been denied until the law requires their release. Many of them feel that the operation of mandatory supervision is promising something and then withdrawing that promise, and as a result there has been a good deal of bitterness among inmates from the very inception of the program. Yet at the same time, the institution of that program has from the beginning obviously had the effect of offering the kind of supervision and surveillance to some who would not have obtained it otherwise, and there are many who I think have been aided and helped in reintegration by the kind of supervision that parole officers have offered. There has been controversy on the one side, but I am aware, as I know that Mr. Pinder is, of many persons who after years in prison have really needed a hand up when they have gotten out, and this

[Traduction]

crimes violents. Si je comprends bien, ce chiffre se rapprocherait de 65 p. 100. Est-ce exact?

Mme Joan Muffield, analyste de politiques, solliciteur général: Cela dépend de ce que vous entendez par violence.

M. Outerbridge: Au sens large.

Le sénateur Buckwold: Ce pourcentage a-t-il beaucoup changé au cours des dix dernières années?

M. Outerbridge: Il a augmenté de 5 p. 100 à peu près au cours des quatre ou cinq dernières années.

M. Muffield: Il a changé au cours des 30 dernières années.

Le président: Qu'entend-on par violence? Quelle est l'étendue de la définition?

M. Muffield: Ce chiffre de 60 p. 100 inclut habituellement les vols qui ne sont pas toujours perpétrés avec violence.

Le sénateur Nurgitz: Je continue à être troublé par le fait que nous étudions un système dans lequel six personnes sur dix qui pourraient être libérées sous surveillance obligatoire ne devraient pas, de l'avis de votre Commission, être relâchées. Est-ce exact?

M. Outerbridge: C'est ce que pense la Commission, effectivement.

Le sénateur Nurgitz: Et la principale considération dans tout cela est le risque excessif que cela représente pour la société?

M. Outerbridge: Oui.

Le sénateur Buckwold: Malgré tout cela, nous sommes en train de parler ici d'un système, et même si c'est pour l'améliorer, au sein duquel vous prenez des décisions que notre gouvernement vous demande de prendre à l'encontre de tout ce qui se dit ici. Vous dites non dans six cas sur dix et nous mettons à votre disposition un mécanisme vous permettant de dire oui.

M. Outerbridge: Selon la loi, une personne peut être libérée après avoir purgé les deux tiers de sa peine et c'est là qu'entre en jeu la surveillance obligatoire; c'est l'essence du programme.

Le sénateur Nurgitz: Cela n'est-il pas en contradiction avec le régime de libérations conditionnelles?

M. Outerbridge: D'une certaine façon, oui. Il ne fait aucun doute que les prisonniers libérés sous surveillance obligatoire ne sont pas ceux qui sont le plus prêts à être libérés et à collaborer parce que, après tout, on leur a refusé leur libération jusqu'à ce qu'elle demeure obligatoire aux termes de la loi. Un grand nombre d'entre eux ont l'impression que la surveillance obligatoire fait miroiter des promesses qui ne sont pas tenues et, par conséquent, l'amertume règne chez les prisonniers depuis le tout début du programme. Il est évident que le programme a permis dès sa mise en œuvre, d'offrir le genre de surveillance nécessaire à ceux qui, autrement, n'en auraient pas bénéficié; et je crois que la réadaptation a été plus simple pour bon nombre de détenus, grâce au genre de surveillance offerte par les agents de libérations conditionnelle. Cette question a soulevé beaucoup de controverses d'une part mais je connais, tout comme M. Pinder, le cas de nombreux détenus qui, après avoir passé des années en prison, ont eu un grand

[Text]

has been one of the things that has been provided, and is indeed one of the early purposes in providing this.

Senator Nurgitz: I was impressed with Mr. Pinder's comment that so many people look at the negative aspect of it and say that is a failure rate. There is also a success rate, and I quite agree one would hope we would look at it to see if the reason for the success relates to the program; that would be interesting. What is the success rate of your system, if I can use that term, the parole system as opposed to mandatory supervision?

Mr. Outerbridge: There is about a 20 per cent differential in the percentage of those persons who complete their parole as against mandatory supervision without re-offending and coming back into prison.

Senator Buckwold: That is, you are 20 per cent better?

Mr. Outerbridge: That is right.

Senator Buckwold: But admittedly you are also taking the pick of the crop.

Mr. Outerbridge: That is right. I am not defending either system. I am just trying to answer your question.

Senator Hastings: Plus provincial inmates.

Mr. Outerbridge: No. The differential, if I understand it correctly, is in federal inmates.

Senator Hastings: You are speaking of federal inmates?

Mr. Outerbridge: Yes.

Senator Lapointe: If I understand it correctly, there is automatic remission for the last part; even if the inmate behaves badly it is automatic.

Mr. Outerbridge: No. Throughout the full sentence at the present time an inmate earns remission at a certain amount per month, and if he earns all of that remission it results in his being eligible for release at the end of two-thirds of his sentence. He must earn it. It is not automatically applied.

Senator Lapointe: He earns it with good conduct?

Mr. Outerbridge: He earns it through good conduct, and it can be removed from him for bad conduct. That is the system. There was a time a few years ago when a person was awarded a certain portion of his sentence, but that was changed. Maybe Mr. Pinder could explain that a little more, because that falls under his jurisdiction.

Mr. Pinder: Currently earned remission is allocated at 15 days for each 30 days served, and it is broken down to ten for behaviour and five for performance, program participation. The amount of remission earned by our population, just to give

[Traduction]

besoin d'aide à leur libération. C'est une des choses que nous leur avons données, car il s'agissait là d'un des premiers objectifs du programme.

Le sénateur Nurgitz: J'ai été étonné par les commentaires de M. Pinder, à savoir que de nombreuses personnes ne voient que le côté négatif du programme et le considèrent comme un échec. Il y a également un taux de réussite et je crois qu'il convient de savoir si cette réussite est attribuable au programme; cela serait intéressant. Dans quelle mesure votre régime est-il un succès, si je peux m'exprimer ainsi, c'est-à-dire le régime des libérations conditionnelles par opposition à celui de la surveillance obligatoire?

M. Outerbridge: Il existe une différence d'environ 20 p. 100 entre le taux de personnes qui terminent leur période de libération conditionnelle et celui de celles qui se rendent au terme de leur période de surveillance obligatoire sans récidiver et être réincarcérées.

Le sénateur Buckwold: C'est-à-dire qu'il y a une amélioration de 20 p. 100?

M. Outerbridge: C'est exact.

Le sénateur Buckwold: Mais, de toute évidence, vous choisissez le meilleur des deux.

M. Outerbridge: C'est exact. Je ne défends ni l'un ni l'autre des régimes, j'essaie tout simplement de répondre à votre question.

Le sénateur Hastings: Plus les détenus des établissements provinciaux.

M. Outerbridge: Non. La différence, si je comprends bien, ne touche que les détenus des établissements fédéraux.

Le sénateur Hastings: Vous parlez des détenus des établissements fédéraux?

M. Outerbridge: Oui.

Le sénateur Lapointe: Si je comprends bien, ces derniers bénéficient d'une réduction de peine automatique même si leur comportement laisse à désirer.

M. Outerbridge: Non. À l'heure actuelle, un détenu peut bénéficier d'une réduction de peine équivalant à un certain nombre de jours par mois; s'il accumule tous les jours auxquels il a droit, il peut être libéré après avoir purgé les deux-tiers de sa sentence. Mais il doit mériter cette réduction; elle n'est pas accordée automatiquement.

Le sénateur Lapointe: Il la mérite s'il fait preuve de bonne conduite?

M. Outerbridge: Il la mérite s'il fait preuve de bonne conduite et il peut la perdre dans le cas contraire. C'est la loi. Il y a quelques années, un détenu pouvait bénéficier d'une certaine réduction de peine, mais la situation a changé. M. Pinder pourrait peut-être vous donner plus d'explications à ce sujet, puisque cela relève de sa compétence.

M. Pinder: À l'heure actuelle, une réduction de peine de 15 jours est accordée pour chaque 30 jours purgés, ce qui correspond à dix jours de réduction de peine pour le comportement et cinq jours pour la participation à un programme. Pour vous

[Text]

you an idea, is approximately 89 per cent. In other words, 89 per cent of all possible remission is earned.

Senator Lapointe: Do those who refuse mandatory supervision when they get out not do so because they want to behave badly and they do not want to be supervised? They want to be free to do whatever they want, and sometimes that is not too good. I do not hold Senator Hastings' opinion that they are all good people who want to be in church all the time.

Senator Hastings: I did not say that.

Senator Nurgitz: I thought he did.

Senator Lapointe: If they completely refuse supervision, is it not because they are not too reliable?

Mr. Outerbridge: Some do, but, as you know, the motivations for human behaviour are infinitely complex. I am sure there are some who do not care what happens to them and are quite prepared to go back to prison and be unco-operative, but they know that that will be the result of their behaviour. There is another portion consisting of those who wish to give the semblance of co-operating while at the same time not doing so. Many of the inmates who are released from prison are persons who have never succeeded in anything in their lives, and the question of their competence arises; there is their ability to hold a job, and maintaining any kind of standard of behaviour, that we take as natural, is a very difficult kind of thing to do. Although I think your suggestion does apply to perhaps a few, I think the motivation in the minds of those who go back to prison is somewhat more complex. Some inmates believe they can misbehave and get away with it.

Senator Lapointe: What is the proportion of those who accept supervision and succeed, those who accept supervision as a kind of guidance in their new way of life?

Mr. Outerbridge: The proportion of those released on mandatory supervision?

Senator Lapointe: Yes.

Mr. Outerbridge: In excess of 50 per cent of those released on mandatory supervision complete their mandatory supervision without re-offending. At least, without coming back to prison. Shall we put it that way?

Senator Lapointe: So you consider it is a good thing?

Mr. Outerbridge: In terms of?

Senator Lapointe: If 50 per cent succeed, is it a good thing or a bad thing?

Mr. Outerbridge: This, as you can see, is a matter of some controversy and opinion. We were just told by Senator Hastings that it indicated the system was a failure. Usually from the community protection perspective the issue of success is whether or not that program can reduce the incidence of crime. To me the best way in which that can be justified—if indeed it can at all, and I refer to Senator Hastings' position—

[Traduction]

donner une idée, environ 89 p. 100 des détenus bénéficient d'une réduction de peine. En d'autres mots, la réduction est méritée dans 89 p. 100 des cas.

Le sénateur Lapointe: N'est-il pas vrai que ceux qui refusent d'être placés sous surveillance obligatoire une fois libérés le font parce qu'ils n'ont pas l'intention de se comporter correctement? Ils veulent être libres de faire ce qu'ils veulent, et leurs intentions ne sont pas toujours louables. Je ne partage pas l'opinion du sénateur Hastings qui dit que ces personnes sont toutes des bien-pensantes.

Le sénateur Hastings: Je n'ai pas dit cela.

Le sénateur Nurgitz: Je croyais qu'il l'avait dit.

Le sénateur Lapointe: S'ils refusent carrément d'être surveillés, n'est-ce pas parce qu'ils ne sont pas tellement fiables?

M. Outerbridge: Certains refusent, mais comme vous le savez, les raisons qui expliquent le comportement de l'homme sont très complexes. Je suis sûr que certains détenus se moquent de ce qui peut leur arriver et sont prêts à être réincarcérés et à se montrer peu coopératifs; mais ils savent que cela tiendra à leur comportement. Il existe un autre groupe de détenus qui font semblant de se montrer coopératifs tout en ne l'étant pas. Bon nombre des détenus qui sont libérés sont des personnes qui n'ont jamais réussi à faire quoi que ce soit dans la vie, et c'est leur compétence qui est mise en doute. Il est très difficile pour eux de garder un emploi et d'avoir un comportement plus ou moins normal, chose qui est tout à fait naturelle pour nous. Bien que votre proposition s'applique à quelques détenus, je crois que les raisons, dans l'esprit de ceux qui sont incarcérés à nouveau, sont plus complexes. Certains détenus croient qu'ils peuvent se conduire mal et s'en tirer.

Le sénateur Lapointe: Quel est le pourcentage de détenus qui acceptent d'être surveillés et qui réussissent, et ceux qui acceptent d'être surveillés afin d'être guidés dans leur nouvelle vie?

M. Outerbridge: Vous voulez dire le pourcentage des détenus qui sont placés sous surveillance?

Le sénateur Lapointe: Oui.

M. Outerbridge: Plus de 50 p. 100 des détenus qui sont libérés et placés sous surveillance obligatoire terminent leur période de surveillance obligatoire sans récidiver ou, du moins, sans être réincarcérés. Est-ce que cette explication vous convient?

Le sénateur Lapointe: Donc, vous croyez qu'il s'agit-là d'une bonne chose?

M. Outerbridge: En quels termes?

Le sénateur Lapointe: Si 50 p. 100 réussissent, est-ce positif ou négatif?

M. Outerbridge: Cette question, comme vous pouvez le voir, fait l'objet d'une certaine controverse. D'après le sénateur Hastings, cela veut dire que le programme est un échec. Habituellement, en ce qui concerne la protection de la collectivité, l'efficacité du programme dépend de la possibilité qui en résulte ou non de réduire le nombre de crimes. D'après moi, la seule façon de le prouver, s'il est possible de le faire, et je me

[Text]

it is that 80 per cent of those persons come back to prison for offences that fall short of the commission of a new crime. I am quite satisfied that a proportion, and perhaps a good proportion, of those persons are those who would, if not apprehended and brought back into prison, commit new crimes.

One of the other bases upon which to assess this, of course, is whether or not the crimes for which persons do come back to prison are less serious than the ones they committed that brought them into prison in the first place. We have not gotten into the question of research very deeply at this point. If there is a justification for mandatory supervision, I would suspect it is in that area.

Senator Robichaud: You have in the first place the Parliament of Canada that determines the sentence that can be imposed for a serious crime; secondly, you have the jury who find a person guilty, and thirdly a judge who imposes a certain sentence. The convict goes to a penitentiary, a federal institution, for two years, and automatically for good behaviour he is given 15 days' remission a month, which means it is in effect a sentence of one year. Who is the final judge who determines whether it is going to be one year, a year and a half or two years? You have said there is a maximum of 15 days' remission per month, or per 30 days, and that remission could be reduced to 10 days. Is it the warden of the penitentiary? Is it a committee within the penitentiary institution in co-operation with the National Parole Board? Who becomes the final judge after we have gone through all this process? Do I make myself clear?

Mr. Outerbridge: Yes, you do, senator. There are three ultimate arbiters, of course. The first one is the court that imposes the total *quantum* of the sentence, and that is the maximum. Within that, the warden or the staff of the institution have a separate jurisdiction to award good conduct remission, and that is done completely independently of either the courts or the National Parole Board. The National Parole Board is the third body. In addition to that, the warden has the authority to decide where that inmate will serve his time, whether it will be in a maximum security institution or, indeed, in a *farm camp*.

An authority independent of that is the National Parole Board, which has the authority to grant that person release on parole when he has served one-third of his time, irrespective of his good conduct remission. Then finally the operation of law will result in his release at the end of two-thirds of the time if indeed he has earned his remission. There are these four steps in the process, each of which operates in an independent manner one from the other.

Senator Robichaud: I think I missed the main gist. The ten or fifteen days per month remission remains the decision mainly of the warden.

Mr. Outerbridge: Or his institution staff.

[Traduction]

reporte à la position du sénateur Hastings, vient de ce que 80 p. 100 des détenus sont réincarcérés pour avoir commis des délits, non des crimes. Je suis convaincu qu'un certain pourcentage, et même un très fort pourcentage de ces détenus font partie de ceux qui commettraient de nouveaux actes criminels s'ils n'étaient pas arrêtés et réincarcérés.

Un autre facteur qui nous permet d'évaluer l'efficacité du programme consiste à déterminer si les actes criminels pour lesquels les ex-détenus sont emprisonnés à nouveau sont moins graves que ceux qu'ils ont commis en premier lieu. Nous n'avons pas encore approfondi cet aspect de la question. Je crois que c'est dans ce domaine qu'il faut trouver les raisons qui justifient la surveillance obligatoire.

Le sénateur Robichaud: Il y a, en premier lieu, le Parlement du Canada qui détermine la sentence à imposer pour un crime grave; deuxièmement, vous avez le jury qui déclare une personne coupable et troisièmement, un juge qui impose une sentence. Le coupable est incarcéré dans un pénitencier, un établissement fédéral, pour deux ans et bénéficie automatiquement d'une réduction de peine de 15 jours par mois s'il fait preuve de bonne conduite, ce qui veut dire qu'il écope une sentence d'un an. Qui est chargé en dernier lieu de déterminer si la sentence sera d'un an, d'un an et demi ou de deux ans? Vous avez dit qu'un détenu peut bénéficier d'une réduction maximale de peine de 15 jours par mois, ou pour chaque 30 jours, et que cette période peut être réduite à 10 jours. Est-ce le directeur du pénitencier? Est-ce un comité à l'intérieur du pénitencier, conjointement avec la Commission nationale des libérations conditionnelles? Qui est chargé de prononcer le jugement final une fois que toutes ces étapes ont été franchies? Est-ce que je m'exprime clairement?

M. Outerbridge: Oui, sénateur. Il existe évidemment trois autorités suprêmes. La première, le tribunal qui impose la sentence totale, c'est-à-dire maximale. Vient ensuite le directeur ou le personnel de l'établissement qui a le pouvoir distinct d'accorder des réductions de peine pour bonne conduite et qui agit indépendamment des tribunaux ou de la Commission nationale des libérations conditionnelles, qui est la troisième autorité. En outre, le directeur a le pouvoir de choisir l'établissement dans lequel un détenu sera incarcéré, que ce soit dans un établissement à sécurité maximale ou dans un centre de travaux de ferme.

La Commission nationale des libérations conditionnelles, qui est un organisme indépendant, a le pouvoir d'accorder une libération conditionnelle à un détenu qui a purgé le tiers de sa sentence, quelle que soit la réduction de peine dont il bénéficie pour bonne conduite. Enfin, d'après la loi, le détenu sera libéré après avoir purgé les deux-tiers de sa sentence, s'il bénéficie d'une réduction de peine. Il s'agit là des quatre étapes à franchir, qui sont toutes indépendantes l'une de l'autre.

Le sénateur Robichaud: Je crois ne pas avoir saisi le point principal de la question. La réduction de peine de 10 ou de 15 jours par mois est accordée essentiellement à la discrétion du directeur.

M. Outerbridge: Ou à celle du personnel de l'établissement.

[Text]

Mr. Pinder: The warden's institutional staff. The way it works in the institution is that there is what we call an earned remission board each month, made up of the senior managers of the institution, usually chaired by the assistant warden, which reviews the performance report of each inmate as reported by the staff, whether it be the *instructors* or the staff in the *living units*. We have what we call performance notices, good or bad, that are given to inmates as warranted, and each month the earned remission board will review all those cases in the institution where such notices have been given and determine the level of remission earned.

If I could make the most simplistic comparison, in answer to the question: Regulation governs the first third of the sentence, the National Parole Board governs the second third and the institutional authorities in effect govern the last third.

Senator Nurgitz: Because one of the witnesses said it would be interesting to find out, I should like to know if there is any ongoing study that would provide evidence that, for example, the mandatory supervision program works, and how effectively it works? Has anything been produced that would tell us something about the effectiveness of the program?

Mr. Outerbridge: I suppose to me the question would be what criteria would be utilized to say it works or it does not work. I would presume you want some comparative statistics that would give an indication of what happened prior to and what happened after. I am just not too sure. There is research being done. There was research that was done in conjunction with the study on mandatory supervision, and Dr. Muffield, the person who pulled that study together, is here and is better qualified, certainly than I am, to comment on that research component. One of the problems is how you assess whether a program is successful and what are the expectations of it.

Senator Nurgitz: I would be less concerned to have even a comparative study than a study that actually related how the help did it. I start off from the standpoint that I think the words "mandatory supervision" are really poor, and I think they are poor because the terms is misleading to the public. As I conveyed to the minister, I think it implies a stricter kind of supervision on a regular basis than I am satisfied the program provides. To the extent that the public can feel secure, I think in many instances they ought not to be very secure about many of these people who are being released. Short of your gating program, which may or may not be legal—Senator Hastings just gave judgment against you—

Mr. Outerbridge: With the greatest respect, I will await the court's decision.

Senator Nurgitz: I do not think his decisions are appealable. The fact is that we are getting a culpable homicide a month in this country out of the mandatory supervision people.

Senator Hastings: What?

Senator Nurgitz: I do not want to get into the terms "murder" or "manslaughter" and that is why I use that term.

[Traduction]

M. Pinder: Le personnel de l'établissement. Il existe un comité d'étude des réductions de peine qui siège tous les mois; ce comité est formé des cadres supérieurs de l'établissement et est habituellement présidé par le directeur adjoint; le comité analyse le rapport d'évaluation du rendement de chaque détenu qui est soumis par le personnel, que ce soit les instructeurs ou les agents de cellules. Nous avons ce que nous appelons des avis de rendement, bons ou mauvais, qui sont remis au besoin aux détenus; chaque mois, le comité d'étude évalue les cas des détenus qui ont reçu de tels avis et détermine la réduction de peine qui sera accordée à chacun d'eux.

Pour simplifier la comparaison, afin de répondre à votre question, les règlements régissent le premier tiers de la sentence, la Commission nationale des libérations conditionnelles le deuxième tiers, et les autorités de l'établissement le troisième tiers.

Le sénateur Nurgitz: Puisque un des témoins en a exprimé le désir, j'aimerais savoir si une étude a été entreprise pour prouver, par exemple, que le programme de surveillance fonctionne bien et s'avère efficace? Une étude a-t-elle été faite pour évaluer l'efficacité du programme?

M. Outerbridge: D'après moi, il s'agit plutôt de savoir quel critère utiliser pour évaluer l'efficacité du programme. Vous voulez sans doute avoir des données comparatives qui vous donneraient une idée de la situation avant et après la mise en application du programme. Je ne suis pas certain de ce qui a été fait. On effectue à l'heure actuelle des travaux en ce sens. Des recherches ont été menées lors de l'étude sur la surveillance obligatoire; M. Muffield, qui est avec nous aujourd'hui et qui a été chargé de diriger l'étude, est mieux placé que moi pour vous donner des explications à cet égard. La façon dont il faut évaluer l'efficacité d'un programme et les résultats qu'on attend de celui-ci constituent un des problèmes auxquels nous devons faire face.

Le sénateur Nurgitz: Ce n'est pas tellement l'étude comparative qui m'intéresse, mais plutôt une étude qui décrirait en termes réels comment l'aide s'est révélée utile. Je pars du principe que les mots «surveillance obligatoire» sont mal choisis puisque, d'après moi, ils tendent à induire le public en erreur. Comme je l'ai dit au ministre, je crois que cette expression signifie que le détenu est habituellement soumis à une surveillance plus rigoureuse que ne le prévoit le programme. Je crois que dans de nombreux cas, le public devrait être plutôt inquiet au sujet de bon nombre des détenus qui sont remis en liberté. Votre programme de libération, qu'il soit légal ou non, le sénateur Hastings vient tout juste de se prononcer contre vous.

M. Outerbridge: Avec tout mon respect, j'attends encore la décision des tribunaux.

Le sénateur Nurgitz: Je ne crois pas que vous puissiez en appeler de ses décisions. En fait, un homicide volontaire est commis par mois dans ce pays par des gens placés sous surveillance obligatoire.

Le sénateur Hastings: Qu'est-ce que vous dites?

Le sénateur Nurgitz: Je ne veux pas parler de «meurtre» ou «d'homicide involontaire»; c'est pourquoi j'utilise cette expres-

[Text]

We are getting close to one homicide, a criminal homicide, virtually per month out of the mandatory supervision people alone. That is a statistic that I recall. If you people are all wincing, obviously I am wrong. I could check with Senator Hastings; he is my authority for most of this information.

Senator Robichaud: If that were so, I would be extremely critical of the system, if those statistics can be proved.

Senator Nurgitz: One per month. Not under the parole system, just under mandatory supervision.

Senator Robichaud: I know what you mean. How many is it?

The Chairman: I was looking at our paper prepared by Mr. Macdonald, which I think is what you are recalling, Senator Nurgitz. It says that between 1975 and 1979 inmates released on mandatory supervision committed 31 murders and 21 manslaughter. Added together that comes to 52.

Senator Robichaud: That is five years or six years?

The Chairman: It says between those years. Is it inclusive of those years, Mr. Macdonald?

Mr. Donald Macdonald, Law and Government Division, Research Branch, Library of Parliament: Yes.

The Chairman: That is five years.

Senator Nurgitz: That is 52 in 60 months.

Senator Robichaud: Ten a year.

Senator Nurgitz: Yes, ten a year, or just over ten a year. I guess the point I am getting at is directed at the words Mr. Outerbridge used at the beginning of the meeting, "undue risk to society." If that becomes an overriding consideration, as I think it ought to be to us, then maybe we are just closing the door a half inch when there is a full yard that needs to be shut. I don't know. That is the concern I am addressing.

Mr. Outerbridge: I share your concern, senator. The reality is that prior to 1970 there was no control at all over those persons released at the end of their sentences on good conduct remission. Now there is some control over them. At the same time, even if that control is utilized, and even if our gating procedure is utilized, it provides a temporary band-aid—if I may use that term—to assist them. You used the term of five months. Certainly with the people we are utilizing it on it would be longer than that; it may be 12 or 15 months before they will have reached their warrant expiry. To go back to Senator Robichaud's point, at that time, when the total sentence has been completed, that person will be released unless he or she is certified as being mentally ill and is picked up by the mental health system.

Senator Robichaud: As a corollary to this, let me add something. You say that prior to 1970 there was no mandatory supervision.

Senator Nurgitz: No supervision at all.

Senator Robichaud: No supervision whatsoever?

[Traduction]

sion. Presque tous les mois, un homicide volontaire est commis par des gens placés sous surveillance obligatoire. C'est une des données que j'ai retenues. Je suis évidemment dans l'erreur si cela vous fait sursauter. Je pourrais vérifier auprès du sénateur Hastings, de qui j'ai obtenu la plupart de ces renseignements.

Le sénateur Robichaud: Si tel était le cas, je serais tout à fait contre ce régime, si l'on pouvait prouver ces données.

Le sénateur Nurgitz: Un par mois, non pas dans le cadre du programme de libération conditionnelle mais dans celui de la surveillance obligatoire.

Le sénateur Robichaud: Je sais ce que vous voulez dire. Quel est le chiffre exact?

Le président: Je consultais le document préparé par M. Macdonald, qui est peut-être celui auquel vous faites allusion, sénateur Nurgitz. D'après ce rapport, entre 1975 et 1979, les détenus libérés sous surveillance obligatoire ont commis 31 meurtres et 21 homicides involontaires. Cela fait au total 52.

Le sénateur Robichaud: Est-ce sur une période de cinq ou de six ans?

Le président: Le rapport précise bien entre ces années. Sont-elles incluses, monsieur Macdonald?

M. Donald Macdonald, Division du droit et du gouvernement, Service de recherche, bibliothèque du parlement: Oui, elles le sont.

Le président: Il s'agit donc d'une période de cinq ans.

Le sénateur Nurgitz: Cinquante-deux en 60 mois.

Le sénateur Robichaud: Donc, dix par année.

Le sénateur Nurgitz: C'est exact, dix par année ou un peu plus de dix. Je pense simplement à l'expression qu'a utilisée M. Outerbridge au début de la réunion quand il a parlé de risques indus pour la société. Si cela devient un facteur prépondérant, et je crois qu'il devrait en être ainsi, peut-être ne faisons-nous que fermer la porte à moitié au lieu de la fermer au complet. Je ne sais pas. Cette question me préoccupe.

M. Outerbridge: Je partage votre préoccupation, sénateur. Le fait est qu'avant 1970, aucun contrôle n'était exercé sur les personnes qui étaient mises en liberté à la fin de leur peine et qui se voyaient accorder une remise de peine pour bonne conduite. Il existe maintenant un certain contrôle. Toutefois, même si ce contrôle est exercé, et même si nous retardons la libération d'un détenu, ce n'est là qu'une solution temporaire. Vous avez parlé d'une période de cinq mois. Dans le cas des détenus qui nous intéressent, cette période serait plus longue; il pourrait s'écouler 12 ou 15 mois avant l'échéance du délai imparti. Pour en revenir aux propos du sénateur Robichaud, à ce moment-là, lorsque toute la peine a été purgée, ce détenu sera libéré à moins que l'on ne prouve qu'il est dérangé, et que les services d'hygiène mentale ne le prennent en charge.

Le sénateur Robichaud: J'aimerais ajouter quelque chose. Vous dites qu'avant 1970, la surveillance obligatoire n'existait pas.

Le sénateur Nurgitz: C'est exact.

Le sénateur Robichaud: Il n'y avait aucune surveillance?

[Text]

Mr. Outerbridge: After the two-thirds point.

Senator Robichaud: Then they were automatically released, unless they had committed another crime. Then since 1977 there has been imposed a system of mandatory supervision?

Mr. Outerbridge: Since 1970.

Senator Robichaud: But you take a five-year or six-year period—and these are the latest statistics available—and you discover an average of ten murders or manslaughters homicides per year with mandatory supervision, and you were charged to supervise. I do not mean you personally, but the system was. Where are we going?

Mr. Pinder: Perhaps I could make a comment to put this in some kind of perspective, because one can see the discussion going down a particular road. I do not say this in defence or support, but I simply point out that during the five and a half year period when we are talking about these 52 murders or manslaughters by mandatory supervision cases, there were approximately 3,000 homicides in Canada. That is the first point.

The second point is that when we are talking about release and what measures there are or are not to hold such individuals who are considered an undue risk to society, we have to deal with that against a background of the fact that our prison population are sentenced to an average in the neighbourhood of 4.8 years and serve something just under three years in federal institutions, and over 95 per cent of them are going to be released back into the community.

When you put those things together I think you get a slightly different perspective than might be taken in terms of the preponderance of homicides committed by this group.

Senator Nurgitz: How many men and women are released per month?

Senator Hastings: It is 2,500 per year.

The Chairman: On mandatory supervision?

Senator Nurgitz: On mandatory supervision.

Senator Hastings: Yes, 2,500 a year.

Mr. Outerbridge: There are at any point in time roughly 1,750 persons on the street under mandatory supervision.

Senator Hastings: I just want to clarify that 50 per cent with Mr. Outerbridge. You are not saying that mandatory supervision is a success because 50 per cent do not return? You did not say that, did you?

Senator Robichaud: Yes, he did.

Mr. Outerbridge: May I hear your question again? I was not aware I had responded that way.

[Traduction]

M. Outerbridge: Non, pas quand le détenu avait purgé les deux-tiers de sa peine.

Le sénateur Robichaud: On les libérait alors automatiquement, à moins qu'ils n'aient commis un nouvel acte criminel. Puis, en 1977, on a mis sur pied un système de surveillance obligatoire?

M. Outerbridge: En 1970.

Le sénateur Robichaud: Mais vous avez étudié une période de cinq ou six ans—et ce sont-là les plus récentes statistiques—pour découvrir qu'en moyenne dix meurtres ou homicides involontaires étaient commis chaque année par des détenus libérés sous surveillance obligatoire, des personnes que vous étiez chargés de surveiller. Je ne parle pas de vous personnellement mais bien du système. Comment expliquez-vous cela?

M. Pinder: J'aimerais placer cette question dans son contexte, parce qu'il est facile de voir comment s'oriente la discussion. Je ne cherche pas à défendre une position ou une autre, mais j'aimerais tout simplement signaler que pendant ces cinq années et demie au cours desquelles 52 meurtres ont été commis par des libérés sous surveillance obligatoire, environ 3,000 homicides ont été commis au Canada. C'est la première chose que je désirais signaler.

Nous parlons de la libération et des mesures qui existent ou qui n'existent pas pour garder en prison les détenus qui représentent un risque indu pour la société; nous ne devons pas oublier que notre population carcérale a reçu en moyenne une peine de 4.8 ans et qu'elle ne purgera qu'un peu moins de trois ans dans les établissements fédéraux. Plus de 95 p. 100 des détenus seront libérés et réintégreront la société.

Lorsque vous rassemblez tous ces facteurs, vous obtenez une perspective différente de celle que vous avez lorsque vous ne tenez compte que des homicides commis par ce groupe.

Le sénateur Nurgitz: Combien d'hommes et de femmes libérez-vous chaque mois?

Le sénateur Hastings: Deux mille cinq cents détenus sont libérés chaque année.

Le président: Ils sont tous libérés sous surveillance obligatoire?

Le sénateur Nurgitz: C'est exact.

Le sénateur Hastings: C'est cela, 2 500 détenus chaque année.

M. Outerbridge: Il y a toujours environ 1 750 libérés sous surveillance obligatoire.

Le sénateur Hastings: J'aimerais simplement avoir d'autres précisions sur ce taux de 50 p. 100, monsieur Outerbridge. Vous ne dites pas que la surveillance obligatoire est une réussite parce que 50 p. 100 de ces détenus ne sont pas réincarcérés? Ce n'est pas ce que vous avez dit?

Le sénateur Robichaud: C'est ce qu'il a dit.

M. Outerbridge: Pourriez-vous répéter votre question? Je ne croyais pas m'être exprimé de cette façon.

[Text]

Senator Hastings: I think Senator Lapointe said 50 per cent succeed, and therefore mandatory supervision is a good thing.

Mr. Outerbridge: I was trying to be as impartial on one side as I hoped I was in answer to your question, Senator Hastings.

Senator Hastings: I think the 50 per cent has existed for 50 years. Would you agree or disagree with that?

Mr. Outerbridge: I would presume there has not been that much of a change.

Senator Hastings: So that mandatory supervision has not made any impact on that number of people that go into the system and out?

Mr. Outerbridge: The only thing mandatory supervision has made an impact on is bringing back to prison a proportion of people who prior to 1970 would not have been brought back to prison, many of them until they had committed another criminal offence.

Senator Hastings: So you say it is a success because you brought back—

Mr. Outerbridge: I am sorry, those are your words, senator, not mine.

Senator Hastings: You are not going to say it is a success?

Mr. Outerbridge: Nor a failure. I see myself, with respect, as an "expert witness," not a person who is trying to beat the drum either in favour or against this process. This is your responsibility, not mine.

Senator Hastings: Under the bill, the inmate on mandatory supervision who is revoked will be required to serve all his remission time unless released by the board, which is totally unlikely, but a parolee who is released at one-third of his time, serves another six months on the street and is then revoked will earn remission.

Mr. Outerbridge: Yes, that is the intent.

Senator Hastings: Why don't we throw him back in and tell him to stay there?

Senator Nurgitz: You pass another test.

Mr. Outerbridge: I think that the parolee who is being considered once again for release will be considered against the same level of rigour as the person on mandatory supervision is considered if he is going to be released.

Senator Hastings: Let me try it again. A parolee who is revoked will be released at two-thirds of his sentence.

Mr. Outerbridge: Yes, the first time.

Senator Hastings: Why should he get that consideration when you in fact gave him much more consideration at the time of parole? I just think we should be consistent.

[Traduction]

Le sénateur Hastings: Je crois que le sénateur Lapointe a dit que dans 50 p. 100 des cas, ce programme était une réussite et qu'ainsi, le système de la surveillance obligatoire était opportun.

M. Outerbridge: J'essayais d'être aussi objectif que possible en répondant à votre question, sénateur Hastings.

Le sénateur Hastings: Je crois que ce taux de 50 p. 100 vaut depuis 50 ans. Êtes-vous d'accord?

M. Outerbridge: Je ne crois qu'il y ait eu de fluctuations importantes pendant cette période.

Le sénateur Hastings: Ainsi, la surveillance obligatoire n'a pas eu une incidence marquée sur le nombre de personnes qui sont incarcérées ou libérées?

M. Outerbridge: La seule incidence de la surveillance obligatoire est qu'elle a assuré la réincarcération de certains libérés qui, avant 1970, ne l'auraient pas été; bon nombre d'entre eux ne seraient retournés en prison que s'ils avaient commis un nouvel acte criminel.

Le sénateur Hastings: Vous dites donc que ce programme est une réussite parce que vous réincarcérez...

M. Outerbridge: Je suis désolé, sénateur, mais c'est vous qui avez dit cela, pas moi.

Le sénateur Hastings: Vous ne dites pas que c'est une réussite?

M. Outerbridge: Ce n'est pas un échec non plus. Personnellement, je me considère comme un «témoin expert», je ne crois pas que mon rôle soit de faire les louanges de ce système, ou encore de le critiquer. C'est votre responsabilité, pas la mienne.

Le sénateur Hastings: Aux termes du projet de loi, le détenu dont la liberté sous surveillance obligatoire est révoquée devra purger la période de remise de peine qu'on lui avait accordée, à moins que la Commission ne le libère à nouveau, ce qui est fort peu probable, mais, le détenu libéré sous conditions après avoir purgé le tiers de sa peine, qui passe six mois en liberté et dont la libération conditionnelle est révoquée aura droit à une remise de peine. C'est bien cela?

M. Outerbridge: C'est exact, c'est là l'objet du projet de loi.

Le sénateur Hastings: Pourquoi ne pas simplement le réincarcérer et lui dire de rester en prison?

Le sénateur Nurgitz: C'est une bonne question.

M. Outerbridge: Je crois que le libéré conditionnel qui a été réincarcéré et à qui on songe à accorder à nouveau ce privilège se retrouvera dans la même position que le libéré sous surveillance obligatoire que l'on veut remettre en liberté.

Le sénateur Hastings: Laissez-moi à nouveau tenter de comprendre tout cela. Celui dont la libération conditionnelle est révoquée sera remis en liberté après avoir purgé les deux-tiers de sa peine.

M. Outerbridge: Oui, la première fois.

Le sénateur Hastings: Pourquoi aurait-il ce privilège quand il a joui d'une plus grande liberté lorsque vous lui avez accordé sa libération conditionnelle? Je crois qu'il faudrait quand même être cohérent.

[Text]

The Chairman: I think we should ask the minister that question, Senator Hastings.

Mr. Outerbridge: Thank you, Madam Chairman.

The Chairman: That is a question of government policy.

Senator Hastings: I guess my next question, which pertains to supervision, is addressed to Mr. Pinder. You heard Mr. Outerbridge's reply with respect to the dramatic increase in the staff of the National Parole Board. Is that also reflected in an increase in the parole service? I do not know how you operate.

Mr. Pinder: The answer to your question in terms of numbers is no. As to how we operate, what used to be known as the National Parole Service is now the community arm of the Correctional Service of Canada, and we still operate in the same manner as we did prior to the separation of the National Parole Board and the National Parole Service, except that the community arm is part and parcel of the Correctional Service of Canada.

Senator Robichaud: Would you make a distinction between the Correctional Service of Canada and the National Parole Board?

Mr. Pinder: Yes. The National Parole Board is the decision-making body responsible for all conditional release. The Correctional Service of Canada is responsible for the detention of all federal prisoners in federal penitentiaries and the placement, programming and recommendation for release, the preparation of those cases and the subsequent supervision of all those cases released on parole by the decision of the National Parole Board.

Senator Robichaud: The Correctional Service of Canada recommend to the National Parole Board with certain qualifications?

Mr. Pinder: Correct.

Senator Robichaud: It recommends certain things to the National Parole Board, and the National Parole Board has final judgment?

Mr. Pinder: That is right. If the decision is to grant any form of conditional release, it may be with special conditions decreed by the board, and the responsibility of the Correctional Services of Canada will be to see that those conditions are adhered to and that the supervision is provided.

Senator Hastings: You are saying you have had no increase in your parole service administration compared with the decision-making aspect?

Mr. Pinder: No, senator. I think your question was whether we have experienced the kind of increase that you mentioned with respect to expansion of the National Parole Board, and the answer to that question is no. We have obviously had increases in our parole staff, but based on a resource formula,

[Traduction]

Le président: Il faudrait poser cette question au ministre, sénateur Hastings.

M. Outerbridge: Merci, madame le président.

Le président: C'est une question de politique gouvernementale.

Le sénateur Hastings: J'adresserai ma prochaine question, qui porte sur la surveillance des ces libérés, à M. Pinder. Nous avons entendu la réponse de M. Outerbridge en ce qui a trait à la hausse vertigineuse du personnel à la Commission nationale des libérations conditionnelles. Y a-t-il une hausse du genre au service des libérations conditionnelles? Je ne sais trop comment fonctionne le système.

M. Pinder: Si vous parlez du nombre d'employés, la réponse est non. Voici comment nous fonctionnons: ce qui s'appelait jadis le Service national des libérations conditionnelles est maintenant une division du Service correctionnel du Canada; nous fonctionnons de la même manière qu'avant la séparation de la Commission nationale des libérations conditionnelles et du Service national des libérations conditionnelles, sauf que ce secteur fait maintenant partie du Service correctionnel du Canada.

Le sénateur Robichaud: Pourriez-vous me dire s'il y a une différence entre le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles?

M. Pinder: La Commission nationale des libérations conditionnelles est l'organisme décisionnaire responsable de toutes les libérations conditionnelles. Le Service correctionnel du Canada est responsable de la détention et du placement de tous les prisonniers fédéraux dans les pénitenciers fédéraux; il recommande la libération de certains détenus, prépare leurs dossiers et est chargé de la surveillance subséquente de tous les détenus qui sont libérés sous conditions à la suite de la décision de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Le sénateur Robichaud: Le Service correctionnel du Canada présente donc ses recommandations à la Commission nationale des libérations conditionnelles?

M. Pinder: C'est exact.

Le sénateur Robichaud: Il adresse des recommandations à la Commission qui doit ensuite prendre les décisions finales?

M. Pinder: C'est exact. Si l'on décide d'accorder à un détenu un type quelconque de libération conditionnelle, on devra peut-être respecter des conditions particulières prévues par la Commission; le Service correctionnel du Canada devra alors s'assurer qu'on respecte ces conditions et qu'on surveille le détenu.

Le sénateur Hastings: Vous dites que le nombre d'employés n'a pas augmenté tandis que celui des décisionnaires s'est accru?

M. Pinder: Non. Je crois que vous m'avez demandé si nous avons connu le même type d'augmentation que la Commission nationale des libérations conditionnelles et la réponse à votre question était non. Nous avons évidemment augmenté le nombre d'employés chargés des libérations conditionnelles,

[Text]

with which I think you may be familiar. That resulted from a number of cases and the populations we have to serve in the institutions. However, the percentage increase has not been in any way comparable.

Mr. Outerbridge: I should like to make a comment on this, if I may, because there tends to be an invidious comparison implicit here and I should like to bring it out in the open. With respect, senator, I think there have been a number of things that have happened to the operation of the National Parole Board that we need to remind ourselves of. One is the fact that, as a result of government policy to institute procedural safeguards, we started back in 1970 to have hearings for inmates, who up to that time had been dealt with purely and simply by a file review in Ottawa. I was the last member of the five-member parole board. At that time we sat in Ottawa and the files came across our desk in great numbers.

Senator Hastings: You did a good job.

Mr. Outerbridge: Thank you, senator. At the same time, since then, when we began to go out and add to our decision-making process interviews with inmates, that complicated the system immeasurably. That is basically the reason for the increase in the staff of the board. In addition to that, there was the large number of 68 members added in 1977 with Bill C-83, I believe it was under the last reincarnation, the one that made it a requirement that no person who had been sentenced to life imprisonment or to preventive detention could be released until he was reviewed by a parole board comprised of at least two members called community members, who represented the community at large. This is where the explosion in our numbers occurred. They perform a highly specialized function. Although their number is large, we use each member of that board as a panel about once very six months, or even eight months. Those are the reasons. It has been the introduction of what has now become enshrined as the duty to act fairly that has been the basis for that considerable expansion.

Mr. Pinder: To give you just a couple of numbers, our parole service portion of our operation has gone from somewhere in the neighbourhood of 785 in 1975 to our current estimate for next year of 1,040.

Senator Hastings: With respect to that supervision, I understand that Treasury Board have a formula, and they give you three and a half hours per month per inmate on mandatory supervision and two and a half hours per month per parolee. Is that correct?

Mr. Pinder: First of all, the formula itself is extremely complicated and provides for many factors. What it attempted to do was to provide a time base for each activity that we were required to do, and the cumulative sum of all those factors would yield us resources based on person-year allowances. There is a change, the specifics of which I could give you at a later date. There is no difference between the allocation for

[Traduction]

mais on s'est servi de la formule d'évaluation des ressources; je crois que vous connaissez cette formule. L'augmentation était due au nombre de dossiers dont nous devons nous occuper et à l'importance de la population carcérale. Toutefois, les pourcentages des augmentations au sein des deux services ne se comparent absolument pas.

M. Outerbridge: J'aimerais faire une remarque à ce sujet si vous me le permettez, car une comparaison injuste est sous-entendue dans ce cas-ci. Sénateur, je crois que nous ne devrions pas perdre de vue un bon nombre des changements apportés au mode de fonctionnement de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Tout d'abord, à la suite de politiques gouvernementales visant à prévoir des garanties de procédure, nous avons commencé en 1970 à tenir des audiences pour les détenus dont les dossiers avaient jusqu'alors été étudiés uniquement par un groupe qui s'y penchait depuis Ottawa. J'ai été le dernier membre de la Commission, à l'époque où elle ne comportait que cinq membres. À ce moment-là, nous tenions à Ottawa des réunions au cours desquelles nous étudions un grand nombre de dossiers.

Le sénateur Hastings: Vous avez accompli du bon travail.

M. Outerbridge: Merci, sénateur. Quand nous avons commencé à ajouter à ce procédé des entrevues avec les détenus, le système s'est compliqué infiniment. C'est la raison fondamentale pour laquelle nous avons dû augmenter nos ressources en personnel à la Commission. De plus, à la suite de l'adoption du projet de loi C-83 en 1977, on a ajouté 68 membres; ce projet de loi stipulait que ceux qui avaient été condamnés à vie ou à une détention préventive pouvaient être libérés seulement si leur dossier avait été étudié par une commission des libérations conditionnelles formée d'au moins deux membres de la collectivité, qui représentaient l'ensemble des Canadiens. C'est à ce moment que cette hausse marquée s'est produite. Ces personnes avaient un rôle très spécialisés. Bien que nombreuses, nous faisons appel à leurs services tous les six mois, ou même tous les huit mois. De là cette augmentation. Il s'agissait des débuts de ce qui est maintenant devenu le devoir d'agir avec justice.

M. Pinder: Je vais simplement vous donner quelques chiffres pour expliquer la situation. Le secteur des libérations conditionnelles de notre organisme comptait environ 785 employés en 1975; nous prévoyons en avoir 1,040 l'an prochain.

Le sénateur Hastings: Pouvons-nous revenir à la surveillance? On m'a dit que le Conseil du trésor a préparé une formule qui vous accorde trois heures et demie par mois pour chaque libéré sous surveillance obligatoire et deux heures et demie par mois pour chaque libéré conditionnel. Est-ce exact?

M. Pinder: La formule en soi est très complexe et de nombreux facteurs entrent en ligne de compte. Cette formule vise à prévoir une période donnée pour chacune de nos activités; le total nous assurerait des ressources en fonction des allocations d'années-personnes. On a apporté une modification que je pourrais vous expliquer plus en détail un peu plus tard. Il n'y a aucune différence entre l'allocation pour la surveil-

[Text]

mandatory and parole supervision. There was previously a five-hour allowance in each case I believe.

Senator Hastings: Where am I getting the figure of three and a half hours per month? Is it supervision?

Mr. Pinder: I don't know. You could be taking it from any one of a number of places. There are 33 hours a year for supervision.

Senator Hastings: I just divided three and half hours by four and a half weeks, which comes to 45 minutes a week. That is enough to make a phone call and type out a report.

Mr. Pinder: There are two things I should like to say in response to that. By the way, I am not suggesting that we would not be happy with a great influx of staff or resources. However, what I am saying quite categorically is that one cannot make that extrapolation from our formula, because there are many factors that go into it. That is just one pure factor that would yield those figures. The key thing is that this is a mechanism by which to attempt to identify and justify resources. In the real world of parole supervision, selective case work and the requirements of each individual case determine the time that will be spent by the officer, not the formula. It is dangerous to make those kinds of calculations.

Senator Hastings: Mr. Pinder, you have a great deal of institutional experience and I think you know something about overcrowding. As I understand it, we have experienced an acute increase in the prison population over the last year. If my figures are not correct I should like you to correct me. It is 32 per cent in the Maritimes and 16 per cent in Ontario and Quebec. Is that correct?

Mr. Pinder: Those are close.

Senator Hastings: Incidentally, we have had the evidence of the minister and I understand there are 198 double-bunking now. Is that right?

Mr. Pinder: Yes.

Senator Hastings: I have heard a great deal of this overcrowding. From your experience in institutions and of overcrowding, could you say whether this overcrowding is detrimental to the programs within the institutions? Does it not have a negative impact on the staff and inmates? I do not know how much that can be attributed as a cause of the recent disturbances in our institutions.

Mr. Pinder: You have asked two questions. The short answer to your first question is yes, it does not have a positive effect on the conditions and programs in any institution. Second I think it would be, again, on very shaky ground in trying to extrapolate that as a cause of any particular disturbance.

Senator Hastings: Nevertheless, it does have a negative effect on the staff and inmates.

[Traduction]

lance obligatoire et celle pour la surveillance des libérés conditionnels. Je crois qu'on parlait auparavant d'une allocation de cinq heures dans les deux cas.

Le sénateur Hastings: D'où vient ce chiffre de trois heures et demie par mois? S'agit-il de la surveillance?

M. Pinder: Je ne le sais pas. Il pourrait venir de bien des endroits. Trente-trois heures sont réservées à la surveillance chaque année.

Le sénateur Hastings: J'ai tout simplement divisé trois heures et demie par quatre semaines et demie, ce qui donne 45 minutes par semaine. C'est suffisant pour donner un coup de téléphone et dactylographier un rapport.

M. Pinder: je vous répondrai deux choses. A propos, je ne veux pas dire que nous ne serions pas heureux d'obtenir un volume important de personnel ou de ressources. Cependant, je tiens à dire très catégoriquement qu'il est impossible de faire des extrapolations à partir de notre formule, parce que celle-ci tient compte de nombreux facteurs. Ces chiffres sont obtenus en ne tenant compte que d'un seul facteur. Essentiellement, il s'agit d'un mécanisme au moyen duquel on peut tenter de déterminer et de justifier les ressources. Dans le monde concret de la mise en liberté sous surveillance, c'est le travail au cas par cas et les besoins de chaque personne qui déterminent le temps que consacrera l'agent à chacun, et non la formule. Il est dangereux de faire ce genre de calcul.

Le sénateur Hastings: Monsieur Pinder, vous avez une longue expérience des pénitenciers et je pense que vous êtes au courant de la question du surpeuplement. Je crois comprendre que la population des pénitenciers a enregistré une augmentation considérable l'année dernière. Si je me trompe, veuillez me corriger. Le taux de surpeuplement s'établirait à 32 p. 100 dans les Maritimes et à 16 p. 100 en Ontario et au Québec. Est-ce exact?

M. Pinder: Ces chiffres sont proches de la réalité.

Le sénateur Hastings: A propos, d'après le témoignage du Ministre, je crois comprendre qu'il y a actuellement 198 cas de double occupation des cellules. Est-ce exact?

M. Pinder: Oui.

Le sénateur Hastings: J'ai beaucoup entendu parler de ce problème de surpeuplement. Selon vous, qui connaissez bien les pénitenciers et la question du surpeuplement, celui-ci a-t-il des conséquences néfastes sur les programmes dispensés dans les établissements? N'a-t-il pas des répercussions négatives sur le personnel et les détenus? Je ne sais pas dans quelle mesure on peut attribuer à ce problème les troubles récents dans nos pénitenciers.

M. Pinder: Vous avez posé deux questions. Pour répondre brièvement à la première, je dirai oui; le surpeuplement n'a aucun effet favorable sur les conditions de vie et les programmes dans les pénitenciers. Deuxièmement, je pense qu'il serait, une fois encore, très risqué de tenter d'extrapoler ce phénomène et de lui imputer des troubles donnés.

Le sénateur Hastings: Néanmoins, ce problème a effectivement des répercussions négatives sur le personnel et les détenus.

[Text]

Mr. Pinder: Correct.

Senateur Hastings: So this bill will, in effect, increase our inmate population as well as aggravate an already grave problem within our institutions.

Mr. Pinder: Dr. Muffield might correct me if I am in error, but I think the best simulation we can do is that if none of the factors change we are talking about a minimum potential increase of 120 and maximum of somewhere in the neighbourhood of 300 to 350. The thing that is important here is that this increase in population that we have experienced in the past year has caught us, in spite of planning systems, projections and so on, right off guard and we are in the process of scrambling, I think, successfully with contingency planning to deal with that. So if the population does not subside as current projections suggest it is supposed to in January, February and March, then we will have to move even more rapidly with some of the contingency plans we have in place. This increase, if it does materialize as projected, would simply be 120 or whatever the figure might be.

The Chairman: Senator Hastings, I know that Senator Nurgitz has to leave. Do you have any further questions that you wish to direct to the legislation itself?

Senator Hastings: Are you suggesting that we end the meeting?

The Chairman: In a few minutes.

Senator Hastings: I have just two questions. With respect to remission, we have been told by witnesses that remission is a very valuable instrument used by the staff to maintain order within the institutions and that they were very reluctant to give it up, as we have suggested they should. Are we not being asked by this bill to take remission away from the very people who should have it, those who are the gravest problems in our institutions, and thereby inflicting the problem on our staff?

Senator Nurgitz: Removing the incentive.

Senator Hastings: Yes, removing an incentive for those who are the worst problems in our institutions?

Mr. Pinder: I don't know that you could conclude that this bill would have that impact. I do not wish to turn your question around but if you are saying, "Is there a need in the context or as a follow-up to the impact of this bill to look at the question of remission", I would feel comfortable in saying, "Yes", and that is something that we are doing.

Senator Hastings: I was told that remission is very valuable.

Mr. Pinder: That is what the majority of our wardens would tell you today.

Senator Hastings: By this bill you are taking remission away from 150 men who cannot earn it.

Senator Nurgitz: That is, when you revoke it.

[Traduction]

M. Pinder: C'est exact.

Le sénateur Hastings: De telle sorte que ce projet de la loi va en fait augmenter le nombre des détenus et aggraver un problème déjà sérieux dans nos pénitenciers.

M. Pinder: M. Muffield peut me corriger si je me trompe, mais je pense que la meilleure approximation que nous puissions faire est de supposer que, toutes choses égales par ailleurs, il y aura une augmentation possible d'au moins 120 détenus et d'au plus 300 à 350. Ce qu'il est important de signaler, c'est que l'augmentation observée l'année dernière nous a pris par surprise en dépit des systèmes de planification, des projections etc. et nous sommes en train de résoudre le problème au moyen de mesures d'urgence. Donc, si la population ne diminue pas comme les projections actuelles le laissent prévoir pour janvier, février et mars, nous devons alors recourir encore plus rapidement à certains des plans d'urgence dont nous disposons. Cette augmentation, si elle se matérialise comme prévu, se chiffrera tout simplement à 120 ou à peu près.

Le président: Sénateur Hastings, je sais que le sénateur Nurgitz doit partir. Avez-vous d'autres questions à propos du projet de loi lui-même?

Le sénateur Hastings: Avez-vous l'intention de bientôt lever la séance?

Le président: Dans quelques minutes.

Le sénateur Hastings: J'ai seulement deux questions. En ce qui concerne les remises de peine, des témoins nous ont déclaré que la remise de peine est un instrument extrêmement important utilisé par le personnel pour maintenir l'ordre dans les pénitenciers et que celui-ci aurait beaucoup de réticence à l'abandonner, comme nous l'avons suggéré. Ce projet de loi ne nous amènera-t-il pas à dénier la remise de peine aux personnes qui devraient l'avoir, c'est-à-dire aux personnes qui constituent les plus graves problèmes dans nos établissements, et donc à accroître les difficultés du personnel?

Le sénateur Nurgitz: Les détenus ne seraient plus incités à bien se conduire.

Le sénateur Hastings: Oui, on supprimerait l'incitation pour ceux-là même qui constituent les plus graves problèmes dans nos établissements.

M. Pinder: Je ne vois pas comment que vous pouvez conclure que ce projet de loi aurait ce genre de répercussion. Je ne veux pas renverser la question, mais si vous demandez s'il est nécessaire d'étudier la question des remises de peine en fonction du projet de loi ou pour en vérifier les répercussions, je répondrai oui sans hésiter et nous sommes en train de le faire.

Le sénateur Hastings: On m'a dit que le régime de remise de peine est extrêmement utile.

M. Pinder: C'est là ce que la majorité des gardiens vous diraient aujourd'hui.

Le sénateur Hastings: Par ce projet de loi, vous déniez toute remise de peine à 150 hommes qui ne pourraient la mériter.

Le sénateur Nurgitz: C'est-à-dire lorsque vous la supprimez.

[Text]

Mr. Pinder: When revoked and until.

Senator Hastings: Yes.

Mr. Pinder: That is correct.

Senator Hastings: So we are inflicting a pretty grave problem on our institutional staff, if remission is so valuable.

Mr. Pinder: Yes, if it is so valuable. As I have already said, the majority of our wardens would suggest that we still cling to that. That is by no means a unanimous opinion within the Correctional Service of Canada or amongst the wardens.

The Chairman: May I ask a question on this earned remission? Mr. Pinder, you mentioned that in awarding merits or demerits, as the case may be, 10 days are assigned for good conduct, five days for attendance at programs.

Mr. Pinder: For co-operation, participation and general demeanour.

The Chairman: Within the program aspect is attendance for medical reasons or for treatment considered as part of this?

Mr. Pinder: An inmate will not lose remission based on subjective judgment on the part of any of our staff as to the complexity or lack thereof of his or her program. In other words, an inmate will not lose remission if he or she does not undertake psychiatric treatment or attend AA or take drug therapy or life skills or go to school.

The Chairman: May I ask you this, and I am not sure that this newspaper account is correct. But I think that the woman who was gated refused to take medical treatment or psychiatric treatment. The article cites this as being one of the reasons why she is gated—that she is considered a danger. Are most of these people who are considered to be in that group you referred to earlier—and it seems to me that the preponderance of them are—are there for behaviour that is classified as psychiatrically, psychologically, or sexually deviant, would it not be essential then that a refusal to take some kind of treatment during incarceration be considered in the merit system?

Mr. Pinder: Currently it is not for the following reason: That we have just, in my opinion, over the past few years, escaped from the "medical model" where our charges are a group of sick individuals sent to us for "cure." We like to practise on what we refer to as an opportunity model where we do have the resources, the programs and the professional staff who will work with the individual to try and make some progress. If that individual refuses or does not feel that he or she has the problem, then the direct answer to your question is that no, he or she for that reason alone will not lose remission. If they refuse to work—

[Traduction]

M. Pinder: Lorsqu'elle sera supprimée et d'ici là.

Le sénateur Hastings: Oui.

M. Pinder: C'est exact.

Le sénateur Hastings: Donc, nous allons causer des problèmes assez graves au personnel des pénitenciers, si la remise de peine est utile à ce point.

M. Pinder: Oui, si elle est aussi utile qu'on le dit. Comme je l'ai déjà déclaré, la majorité des gardiens nous enjoindraient de la conserver. Mais cette opinion ne fait pas l'unanimité parmi les gardiens ou au sein du Service correctionnel du Canada.

Le président: Puis-je poser une question sur la remise de peine méritée? Monsieur Pinder, vous avez mentionné que lorsqu'on décerne des points de mérite ou de démérite, selon le cas, on affecte dix jours pour la conduite, et cinq jours pour la participation aux programmes.

M. Pinder: Pour la collaboration, la participation et le comportement général.

Le président: En ce qui concerne la participation aux programmes, est-ce qu'on tient compte de la participation pour des raisons médicales ou en vue d'un traitement?

M. Pinder: Aucun détenu ne perdra le droit à une remise de peine sur la base d'un jugement subjectif d'un employé au sujet de la complexité ou du manque de complexité de son programme. En d'autres termes, aucun détenu ne perdra le droit à une remise de peine s'il refuse de subir un traitement psychiatrique, de fréquenter les AA, de se soumettre à une thérapie médicamenteuse, de suivre des cours de préparation à la vie active ou d'aller en classe.

Le président: Je voudrais vous poser une question, mais je ne suis pas sûr si le compte rendu donné dans les journaux est exact. Je pense que la femme qui a été consignée avait refusé de suivre un traitement médical ou psychiatrique. Selon l'article, c'est là une des raisons pour lesquelles elle a été consignée car elle est considérée comme dangereuse. N'est-il pas vrai que la plupart des personnes qui sont considérées comme faisant partie du groupe auquel vous avez fait allusion plus tôt—il me semble que c'est le cas de la plupart—y sait parce que leur comportement est classé comme psychiatriquement, psychologiquement ou sexuellement déviant. Ne serait-il pas essentiel que tout refus de suivre un traitement pendant l'incarcération soit pris en considération dans le régime fondé sur le mérite?

M. Pinder: Ce n'est pas le cas actuellement, pour la raison suivante: à mon avis, ces dernières années, nous avons échappé au «modèle médical» dans lequel les personnes qui nous sont confiées sont considérées comme un groupe de malades envoyés pour traitement. Nous préférons fonctionner avec un modèle de possibilités où nous avons les ressources, les programmes et le personnel professionnel nécessaire pour travailler avec chaque personne et tenter de réaliser certains progrès. Si une personne refuse un traitement ou estime qu'elle n'a pas de problèmes, la réponse directe à votre question est donc non, cette personne ne perdra pas le droit à une remise de peine pour cette raison seulement. Par contre, si elle refuse de travailler...

[Text]

The Chairman: Are you suggesting that this newspaper account is incorrect insofar as it lays stress on the reason that that woman was gated because of—

Mr. Pinder: I think we are talking about two different things. Perhaps Mr. Outerbridge would like to comment.

Mr. Outerbridge: That was a description, not an indictment. One of the reasons happened to be that we felt that she was in need of psychiatric treatment. She had chosen not to take it and as a result her behaviour remained a sufficient danger to inhibit or remove the probability of her being released. But we were not speaking to or criticizing in any way the program component of the institution. It was a simple statement of fact, that that was one factor that made us believe that her behaviour, not having benefited by the program, was still an undue risk.

Mr. Pinder: Our staff in all probability in this case, I think, did concur wholeheartedly that, yes, the risk and the danger is there, and we attempted to encourage the individual to participate in the treatment program, but the refusal to do so does not result in any automatic failure to earn remissions.

Senator Nurgitz: Madam Chairman, I have one or two questions that arise as a result of responses from Mr. Pinder. Mr. Pinder seemed to make a guarded response to the question put by Senator Hastings about the necessity of having an inmate's earned entitlement as one of the tools available to prison officials in the operation of a prison system. That idea did not seem to get Mr. Pinder's unqualified agreement. In fact, I did not detect any agreement.

Mr. Pinder: I am seldom accused of being guarded so let me be quite candid. The reason for that response is simple and basic. The question was couched in terms of the impact of this bill. It then referred back to the previous study indicating that wardens and prison staff feel that remission is an incentive.

Well, to mention mandatory supervision and the motivating factor of earned remission in the same breath leads to a difficult discussion, because in terms of the motivation factor, inmates view it as "double jeopardy." In other words, they would like to be able to say, "This is something I have earned; therefore, I should be able to spend it any way I want to and anywhere I want to." Or, to put it another way by way of an analogy to our salaries, you might say, "Here is one-third of your salary, but we will tell you where and how you can spend it."

Senator Nurgitz: Let me ask you the same question but separate from it the added condition Senator Hastings put in of the removal of a privilege by the amendments which Bill S-32 will put into effect.

[Traduction]

Le président: Voulez-vous dire que le compte rendu publié dans les journaux est inexact dans la mesure où il fait ressortir que la raison pour laquelle cette femme a été consignée était...

M. Pinder: Je crois que nous parlons de deux choses différentes. M. Outerbridge pourrait peut-être commenter.

M. Outerbridge: Il s'agissait d'une description, non d'une accusation. La décision a été prise entre autres parce que nous avons estimé que cette femme avait besoin d'un traitement psychiatrique. Elle a choisi de le refuser et son comportement était considéré comme suffisamment dangereux pour atténuer ou éliminer ses chances d'être mise en liberté. Aucun jugement n'a été porté sur les programmes de l'établissement en question. Il s'agit d'un simple énoncé des faits, c'est-à-dire qu'il s'agissait là d'un facteur qui nous a porté à croire que son comportement, qui n'a pas été amélioré puisque cette femme a refusé de participer au programme, constituait toujours un risque trop grand.

M. Pinder: Vraisemblablement, le personnel, dans ce cas, a conclu sans hésiter qu'il y avait effectivement risque et danger, et nous avons tenté d'inciter cette personne à participer au programme de traitement. Cependant, le refus de participer n'entraîne pas automatiquement l'impossibilité de mériter une remise de peine.

Le sénateur Nurgitz: Madame le président, je voudrais poser une ou deux questions à la suite des réponses de M. Pinder. M. Pinder semble avoir fait une réponse prudente à la question du sénateur Hastings sur la nécessité de conserver le droit à une remise de peine méritée comme l'un des instruments dont disposent les agents des pénitenciers pour faciliter le fonctionnement du système. M. Pinder ne semble pas approuver totalement cette notion. En fait, je n'ai pas du tout eu l'impression qu'il était d'accord.

M. Pinder: On m'accuse rarement de faire des réponses prudentes, alors permettez-moi d'être tout à fait franc. La raison pour laquelle j'ai donné ce genre de réponse est simple et fondamentale. La question a été posée par rapport aux répercussions de ce projet de loi. On a ensuite fait allusion à l'étude antérieure selon laquelle les gardiens et le personnel des prisons estiment que la remise de peine est un encouragement.

Eh bien, la discussion est difficile lorsque l'on parle du même coup de la surveillance obligatoire et des facteurs stimulants de la remise de peine méritée parce qu'en ce qui concerne la motivation, les détenus considèrent qu'il s'agit là d'une arme à double tranchant. En d'autres termes, les détenus veulent pouvoir dire: «C'est là quelque chose que j'ai gagné; par conséquent, je dois pouvoir en jouir comme je veux et où je veux.» Ou en d'autres termes, si l'on veut faire une analogie avec nos salaires, vous pourriez dire: «Voilà un tiers de votre salaire, mais nous allons vous dire où et comment vous pouvez le dépenser.»

Le sénateur Nurgitz: Permettez-moi de poser la même question, mais en la séparant de la condition additionnelle que le sénateur Hastings a posée, à savoir l'élimination d'un privilège au moyen des modifications que le projet de loi S-32 fera entrer en vigueur.

[Text]

Mr. Pinder: The word "mandatory" in itself brings in the conflict, because if you say that the definition of "mandatory" is "earned remission," then when you separate the two you talk about mandatory supervision on the one hand and on the other you talk about the "entirely new subject" of earned remission. You can't do it.

Senator Nurgitz: I think you agree that by and large over the years statistics have not changed. Dealing specifically with the 50 per cent positive aspect of the mandatory supervision program, I believe Mr. Outerbridge indicated that 20 years ago 50 per cent of those released from federal institutions did not return.

Mr. Outerbridge: I believe my early response was "I presume so," but to my knowledge no record was kept because they got lost in the woodwork. It is only lately that we have begun to gather statistics, and those have accumulated rather slowly, because we started in 1970 and it was not until 1975 that we felt we had a large enough population base to begin to have a base year from which we could make any predictable variations.

Senator Nurgitz: Mr. Pinder, how many federal inmates are there today, this week, this month?

Mr. Pinder: This month; 10,800.

Senator Nurgitz: Then 198 double bunkings is really less than 1 per cent.

Mr. Pinder: That does change on a daily basis. The 198 was accurate on the day that the 198 statistic was taken. I don't know what it was this morning, but with the additional bunkings opening up in terms of the contingency planning, that number will, we hope, come down.

Senator Nurgitz: That question was raised with you with respect to prison unrest as a general topic. I recall a situation that arose in Manitoba, my home province, where there were one or two double bunkings, and officials, in response to a question, said that that had no effect in terms of unrest. That is not surprising.

Mr. Pinder: No, it is not surprising at all. You mean it is not surprising that they said it had no effect.

Senator Nurgitz: Yes.

Mr. Pinder: Oh, no, because, as I said to Senator Hastings, in terms of attributing a particular incident to double bunking—and there have been a couple of incidents lately—double bunking has had no direct bearing on those.

Senator Hastings: I didn't refer to double bunking. I referred to over-crowding.

Senator Nurgitz: It is the same thing.

Senator Hastings: Not quite.

The Chairman: Honourable senators, because of the time it is necessary to bring the meeting to a close. I wish to thank Mr. Outerbridge and Mr. Pinder for attending this afternoon.

[Traduction]

M. Pinder: Le terme «obligatoire» en soi crée un problème, parce que si vous dites que la définition d'«obligatoire» est la «remise de peine méritée», lorsque vous distinguez les deux éléments, vous parlez de la surveillance obligatoire d'un côté et de l'autre, de la question entièrement nouvelle de la remise de peine méritée. Vous ne pouvez pas faire cela.

Le sénateur Nurgitz: Je pense que vous conviendrez que dans l'ensemble, les statistiques annuelles n'ont pas changé. En ce qui concerne le taux de réussite de 50 p. 100 du programme de surveillance obligatoire, je pense que M. Outerbridge a dit qu'il y a 20 ans, 50 p. 100 des personnes libérées des pénitenciers fédéraux n'y retournaient pas.

M. Outerbridge: J'ai dû dire que je le croyais, mais à ma connaissance, aucun dossier n'a été tenu en raison de la complexité de la question. Ce n'est que dernièrement que l'on a commencé à recueillir des statistiques, et celles-ci se sont accumulées assez lentement, parce que nous avons commencé en 1970. Or, c'est en 1975 seulement que nous avons estimé que nous avions une base de données assez importante pour établir une année de référence à partir de laquelle nous pourrions prédire des variations.

Le sénateur Nurgitz: Monsieur Pinder, combien y a-t-il de détenus aujourd'hui, cette semaine, ce mois-ci, dans les pénitenciers fédéraux?

M. Pinder: Ce mois-ci, 10 800.

Le sénateur Nurgitz: Donc, les 198 cas de double occupation des cellules ne représentent en fait que moins de 1 p. 100.

M. Pinder: Cela change quotidiennement. Ce chiffre de 198 était exact le jour où les statistiques ont été calculées. Je ne sais pas quel est le chiffre ce matin, mais avec les cellules additionnelles ouvertes grâce au plan d'urgence, ce chiffre devrait, nous l'espérons, diminuer.

Le sénateur Nurgitz: Cette question vous a été posée dans le contexte général des incidents dans les prisons. Je me rappelle qu'il est arrivé, au Manitoba, ma province natale, qu'il y ait un ou deux cas de double occupation des cellules, et les fonctionnaires, en réponse à une question, ont dit que cela n'avait aucun effet sur l'agitation. Cela n'est pas surprenant.

M. Pinder: Non, cela n'est pas surprenant du tout. Vous voulez dire qu'il n'est pas surprenant qu'ils aient déclaré que cela n'avait aucun effet.

Le sénateur Nurgitz: Oui.

M. Pinder: Oh non parce que, comme je l'ai dit au sénateur Hastings, on ne peut attribuer un incident donné—il y en a eu quelques-uns dernièrement—au partage des cellules. Le partage des cellules n'a pas eu d'effet direct sur les troubles dans les pénitenciers.

Le sénateur Hastings: Je ne parlais pas du partage des cellules. Je faisais allusion au surpeuplement.

Le sénateur Nurgitz: C'est la même chose.

Le sénateur Hastings: Pas tout à fait.

Le président: Messieurs les sénateurs, le temps ne nous permet pas de poursuivre la discussion. Je tiens à remercier monsieur Outerbridge et monsieur Pinder de leur présence cet

[Text]

A great deal of interest has been expressed in this subject and in this bill particularly, and I know we will be meeting again to consider the bill when we return after Christmas. It may be that at some point we will ask you to be good enough to return.

Mr. Outerbridge: We would be pleased to return, Madam Chairman. Thank you.

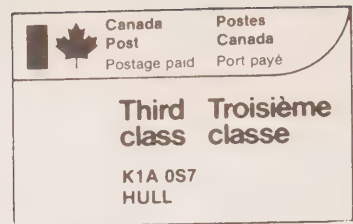
The committee adjourned.

[Traduction]

après-midi. Cette question suscite beaucoup d'intérêt, ainsi que le projet de loi en particulier, et je sais que nous nous réunirons de nouveau pour étudier le projet de loi après Noël. Il se pourrait que je vous demande de revenir témoigner.

M. Outerbridge: Nous serions heureux de revenir, madame le président. Merci.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of the Solicitor General:

Mr. W. R. Outerbridge, Chairman, National Parole Board;

Mr. G. Pinder, Deputy Commissioner, Offender Programs,
Correctional Service Canada;

Ms. Joan Nuffield, Policy Analyst.

Du Ministère du Solliciteur général:

M. W. R. Outerbridge, président, Commission nationale des
libérations conditionnelles;

M. G. Pinder, sous-commissaire, Programmes des délin-
quants, Service correctionnel Canada;

M^{me} Joan Nuffield, analyste de la politique.

32



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Président:
L'honorable JOAN NEIMAN

Tuesday, January 25, 1983

Le mardi 25 janvier 1983

Issue No. 36

Fascicule n° 36

First proceedings on:

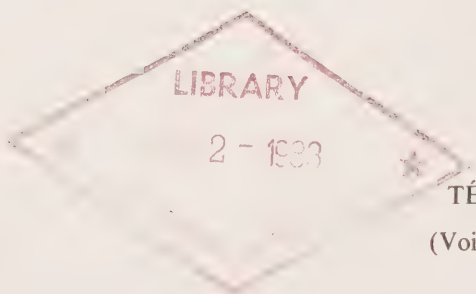
Bill S-33, "An Act to give effect, for
Canada, to the Uniform Evidence Act
adopted by the Uniform Law Conference
of Canada"

Premier fascicule concernant:

Le projet de loi S-33, «Loi donnant effet
pour le Canada à la loi uniforme sur la
preuve adoptée par la Conférence canadienne
de l'uniformisation du droit»

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Olson
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Stollery
Lamontagne	Tremblay
Lang	Walker
Langlois	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

Pursuant to an order of the Senate adopted December 20, 1982:

Senator Lewis replaced Senator Cottreau.

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Olson
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Stollery
Lamontagne	Tremblay
Lang	Walker
Langlois	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

Conformément à un ordre du Sénat adopté le 20 décembre 1982:

Le sénateur Lewis remplace le sénateur Cottreau.

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
December 7, 1982:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Lewis, seconded by the Honourable Senator Barrow, for the second reading of the Bill S-33, intituled: "An Act to give effect, for Canada, to the Uniform Evidence Act adopted by the Uniform Law Conference of Canada".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Frith for the Honourable Senator Lewis moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat le 7 décembre 1982:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Lewis, appuyé par l'honorable sénateur Barrow, tendant à la deuxième lecture du Bill S-33, intitulé: «Loi donnant effet pour le Canada à la Loi uniforme sur la preuve adoptée par la Conférence canadienne de l'uniformisation du droit».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Frith, pour l'honorable sénateur Lewis, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P., propose que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JANUARY 25, 1983
(56)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:15 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Asselin, Bosa, Donahoe, Godfrey, Lapointe, Lewis, Neiman, Rousseau and Stollery. (9)

In attendance: Mrs. Monique Hébert and Mr. Phillip Rosen, Law and Government Division, Research Branch, Library of Parliament.

Witnesses: From the Department of Justice: Mr. Roger Tassé, Deputy Minister of Justice and Deputy Attorney General of Canada; Mr. E. A. Tollefson, Co-ordinator (Criminal Law Review); Mr. E. G. Ewaschuk, General Counsel (Criminal Law).

The Committee considered Bill S-33 intituled: "An Act to give effect, for Canada, to the Uniform Evidence Act adopted by the Uniform Law Conference of Canada".

Mr. Tassé made a statement and he, and the other witnesses, answered questions.

At 5:50 p.m. the Committee continued *in camera*.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Denis Bouffard

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 25 JANVIER 1983
(56)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 15 sous la présidence de l'honorable sénateur Joan Neiman (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Asselin, Bosa, Donahoe, Godfrey, Lapointe, Lewis, Neiman, Rousseau et Stollery. (9)

Aussi présents: M^{me} Monique Hébert et M. Phillip Rosen, Division du droit et du gouvernement, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Témoins: Du ministère de la Justice: M^e Roger Tassé, sous-ministre de la justice et sous-procureur général du Canada, M^e E. A. Tollefson, coordonnateur (Révision du droit pénal) et M^e E. G. Waschuk, avocat général (Droit pénal).

Le Comité examine la teneur du projet de loi S-33 «Loi donnant effet pour le Canada à la loi uniforme sur la preuve adoptée par la Conférence canadienne de l'uniformisation du droit».

M. Tassé fait une déclaration et, aidé de ses collègues, il répond aux questions.

A 17 h 50, le Comité continue ses travaux à *huis clos*.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, January 25, 1983

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-33, to give effect, for Canada, to the Uniform Evidence Act adopted by the Uniform Law Conference of Canada, met this day at 4 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I have just been informed by Senator Asselin that there is a caucus meeting that he has attend at 5 o'clock, so what I would suggest is that we allow Mr. Tassé to proceed as quickly as possible in order that Senator Asselin and, I assume, Senator Donahoe, may have the benefit of his opening remarks, which will be rather important. Afterwards we will discuss the present and future business of the committee and what we have to do with regard to Bill S-33 and Bill S-32.

I believe all members of the committee have received copies of the material prepared by Monique Hébert, who is with us this afternoon and who will be our special expert. She has already given us some very good material to make use of today and in the future.

I now welcome our witnesses, Mr. Roger Tassé, Deputy Minister of Justice and Deputy Attorney Gen, with whom you are all familiar from many previous appearances before our committee, who has with him Mr. E. A. Tollefson, Co-ordinator (Criminal Law Review), and Mr. E. G. Ewaschuk, Gen Counsel (Criminal Law), who has had a great deal to do with the preparation of the bill we are now going to study.

Mr. Tassé, would you like to open the proceedings for us today?

M. Roger Tassé (sous-ministre de la Justice et Sous-procureur du Canada): Je vous remercie, madame le président. Je voudrais tout d'abord m'excuser d'être en retard et d'avoir tarder à me présenter devant vous. Il a été pour nous difficile de trouver où vous siégiez parce que, pour ma part, c'est la première fois que je me présente dans cette salle. La prochaine fois, ça sera plus facile de nous y retrouver. C'est un peu un labyrinthe, la première fois que nous y venons.

Madam Chairman, I do not need to emphasize the importance of the examination of Bill S-33, on the study of which your committee is just embarking. The rules of evidence provide the framework for the adversary process in the courts; they determine who has the burden of proof, what standards of proof must be attained, who may be a witness, the manner in which evidence is given, the limits on the admissibility or otherwise of relevant evidence and the situations in which there is a privilege allowing a party or a witness to resist disclosure of certain types of evidence.

As the rules of evidence control what may be proved, they have a profound effect upon litigation, particularly upon criminal prosecutions. If the rules are too strict many legitimate

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 25 janvier 1983

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le projet de loi S-33, Loi donnant effet pour le Canada à la Loi uniforme sur la preuve adoptée par la Conférence canadienne de l'uniformisation du droit, se réunit aujourd'hui à 16 heures, pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Joan Neiman (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, le sénateur Asselin vient de me dire qu'il doit assister à une réunion du caucus à 17 heures. Je suggère donc de demander à M. Tassé de passer à l'actions aussi rapidement que possible afin que le sénateur Asselin et je suppose aussi, le sénateur Donahoe, puissent entendre sa déclaration préliminaire qui a beaucoup d'importance. Par la suite, nous discuterons des travaux actuels et à venir du comité, en ce qui concerne les projets de loi S-33 et S-32.

Tous les membres du comité ont sans doute reçu des copies de la documentation préparée par Monique Hébert, qui est avec nous cette après-midi et qui est notre spécialiste. Elle nous a déjà remis des documents très intéressants que nous pourrions utiliser aujourd'hui et plus tard.

Je souhaite maintenant la bienvenue à nos témoins, M. Roger Tassé, sous-ministre de la Justice et sous-procureur du Canada, que vous connaissez tous, vu ses nombreuses comparutions devant notre comité, et qui est accompagné de M. E. A. Tollefson, co-ordinateur (Révision du droit pénal), et M. E. G. Ewaschuk, avocat général (Droit pénal), qui a beaucoup contribué à la préparation du projet de loi que nous allons étudier.

Monsieur Tassé, voudriez-vous ouvrir les délibérations pour nous aujourd'hui?

Mr. Roger Tassé (Deputy Minister of Justice and Deputy Attorney Gen): Thank you, Madam Chairman. I would like to start by apologizing for being late and for my delay in appearing before you. We had some difficulty finding where you were sitting, because I for one have never been in this room before. The next time it will be easier to find our way, but the first time was like being in a maze.

Madame le président, je n'ai pas à insister sur l'importance de l'étude du projet de loi S-33, que le comité vient d'entreprendre. Les règles de la preuve fournissent le cadre du processus à suivre pour la défense devant le tribunal; ces règles déterminent qui a la charge de la preuve, quelles sont les normes à respecter dans les éléments de preuve à apporter, qui peut être admis comme témoin, de quelle façon la preuve doit être faite, quelles sont les restrictions concernant la recevabilité ou autres se rapportant à la preuve, quelles sont les circonstances permettant à une partie ou à un témoin de ne pas divulguer certains types d'éléments de preuve.

Comme les règles de la preuve déterminent ce qui doit être prouvé, elles ont une grande importance dans les cas de litiges, particulièrement de poursuites en vertu du code pénal. Si les

[Text]

cases may be lost and offenders may escape their just deserts. If on the other hand they are not strict enough, there is a danger that some innocent people will be convicted of crimes they have not committed. It is therefore vital that the rules strike a fair balance between the two opposing sides, and this is by no means an easy task, for the rules of evidence are interrelated, and a change in one area may require a change in another area to maintain the desired balance. This is one of the chief reasons why reform of the laws of evidence should be done, we believe, on a comprehensive rather than a piecemeal basis, and why we believe it should be done legislatively rather than leaving it to the courts to develop through the cases.

Senator Lewis, in his remarks introducing the bill on second reading, gave quite a good summary of the problems with the present law of evidence, and I do not propose to go over the ground that he covered. The problems he outlined we share with other common law jurisdictions, and they have been recognized for a number of years, not only in Canada, but in the U.S., in England and in other Commonwealth countries. As a result, a great deal of work has been done and a number of options have been identified to deal with them.

The federal government attempted to put its own house in order by referring the subject to the Law Reform Commission in 1971. The commission did a lot of good work and deserves special credit for having raised the consciousness of the legal profession with respect to the problems we have with our laws of evidence. However, after extensive consultation with the bar and the bench across Canada following the report of the Law Reform Commission, it became apparent that the evidence code proposed by the commission was not a suitable model for Canada. Its proposals involved too radical a break with the rules as lawyers and judges knew them, particularly in cutting off all future reference to the common law. It was also apparent that the rules would not be acceptable to the provinces, and therefore they would lead to an even greater divergence between the rules of evidence in cases under the Canada Evidence Act and those under provincial jurisdiction. It was for this reason that the Federal-Provincial Conference of Ministers of Justice and Attorneys Gen in 1977 agreed to work towards the development of uniform rules of evidence under the auspices of the Uniform Law Conference of Canada.

We believe that the Uniform Evidence Act prepared by the conference represents a major achievement. It is the culmination of three years of work by the Federal-Provincial Task Force on Uniform Rules of Evidence, scrutinized by a series of plenary sessions of the Uniform Law Conference. It is an excellent example of federal-provincial co-operation in an area in which both have a vital interest; it is the product of constructive compromise, and, while the federal representatives on the task force did not get everything they wanted, the Uniform Evidence Act prepared by the conference provides, we believe, a good model for federal legislation on evidence.

[Traduction]

règles sont trop sévères, un grand nombre de causes légitimes peuvent être perdues, et le coupable peut échapper à la peine qu'il mérite. Si, par contre, ces règles ne sont pas assez sévères, il y a le risque que des personnes innocentes soient condamnées pour des crimes qu'elles n'ont pas commis. Il est donc d'une importance vitale que les règles respectent un juste équilibre pour les deux parties opposées, et ce n'est certainement pas une tâche facile, étant donné qu'il y a corrélation entre les règles relatives à la preuve, et qu'une modification dans un domaine peut en exiger une dans un autre, afin de maintenir un juste équilibre. C'est l'une des principales raisons pour laquelle, à notre avis, la réforme de la loi de la preuve devrait être faite de façon globale plutôt que article par article, et pourquoi nous croyons que cette réforme devrait être faite au moyen d'une législation plutôt que de laisser les tribunaux la faire au fur et à mesure que sont rendues les décisions.

Le sénateur Lewis, dans sa présentation du projet de loi en deuxième lecture, a bien résumé les problèmes que pose la loi de la preuve actuelle, et je n'ai pas l'intention de répéter ce qu'il a dit. Les autres juridictions, qui ont la common law, font face aux mêmes problèmes, qui sont reconnus depuis bon nombre d'années, non seulement au Canada, mais aux États-Unis, en Angleterre et dans les autres pays du Commonwealth. Aussi de nombreux travaux ont-ils été faits dans ce domaine, et il en est résulté un certain nombre d'options en vue de résoudre ces problèmes.

Le gouvernement fédéral a voulu éclaircir la situation en déférant la question à la Commission de la réforme du droit en 1971. La Commission a accompli un bon travail et a certainement le mérite d'avoir fait prendre conscience aux juristes des problèmes que nous éprouvons en ce qui concerne la loi de la preuve. Cependant, après de vastes consultations avec le barreau et la magistrature dans tout le Canada, à la suite du rapport de la Commission de réforme du droit, on s'est rendu compte que le code relatif à la preuve proposé par la Commission n'était pas acceptable au Canada. Les propositions de la Commission représentaient un changement trop radical par rapport aux règles que connaissaient les avocats et les juges, visant particulièrement à éviter toute référence future à la common law. Il était aussi évident que les règles ne seraient pas acceptables par les provinces, et qu'elles contribueraient par conséquent à amener une plus grande divergence entre les règles de la preuve dans les cas relevant de la Loi sur la preuve au Canada et ceux relevant de la compétence provinciale. C'est pour cette raison qu'à de la Conférence fédérale-provinciale des ministres de la Justice et des procureurs généraux, qui a eu lieu en 1977, il a été convenu de travailler à l'élaboration de règles uniformes relatives à la preuve sous les auspices de la Conférence canadienne de l'uniformisation du droit.

Nous sommes d'avis que la Loi uniforme sur la preuve préparée au cours de la conférence représente une réussite importante. C'est le résultat de trois années de labeur par le groupe de travail fédéral-provincial sur l'uniformisation des règles de la preuve, qui ont fait l'objet d'une étude au cours d'une série de séances plénières à la Conférence canadienne de l'uniformisation du droit. C'est un excellent exemple de coopération fédérale-provinciale dans un domaine où les deux ont un intérêt vital; c'est aussi le résultat d'un compromis constructif et, même si les représentants fédéraux qui faisaient partie du groupe de travail n'ont pas obtenu tout ce qu'ils voulaient, le

[Text]

It is significant, I believe, that at the 1981 annual meeting of the Uniform Law Conference in Whitehorse, when the vote was taken on the adoption of the Uniform Evidence Act there was only one dissenting vote out of approximately 50, in a group representing leading counsel from both the defence and prosecution bar, the academic community, the law reform commissions and former members of the judiciary.

That is what I thought I should say at this time in these limited remarks. Both myself, Mr. Tollefson and Mr. Ewaschuk, who, as you said, were very actively involved in the preparation of this legislation, and in the work of the conference on uniformity, would be pleased to respond to questions.

I might mention that Mr. Tollefson was the chairman of the task force. For three years he occupied, I would say, 95 per cent of his time on this project, working with other legal officers who had been provided to the team from the Province of Ontario, the Province of Quebec and the Province of Alberta. The task force was supplemented by a number of people from other jurisdictions. They are the experts, and I am sure they will go out of their way to assist the committee in its consideration of what is a very technical piece of legislation.

Le sénateur Asselin: Madame le président, je pense bien qu'avec mes paroles, je me fais l'interprète de tous les membres du comité en disant que c'est une pièce législative extrêmement importante que nous avons devant nous et qu'elle est bien à son heure. Je voudrais féliciter les hauts fonctionnaires du ministère de la Justice qui ont eu le courage de se mettre à l'œuvre pour nous produire une telle pièce législative. Ceci dit, je voudrais connaître un peu la méthode de travail qu'a suivie le groupe pour en venir aux résultats que nous avons devant nous.

L'on sait qu'un groupe de travail a été formé. M. Tassé vient de nous dire qu'il y avait des représentants du gouvernement fédéral, de l'Ontario et du Québec et également d'une province de l'Ouest, je crois.

M. Tassé: De l'Alberta, oui.

Le sénateur Asselin: De l'Alberta. Étant donné évidemment, qu'au Québec on a le common law comme droit criminel, mais que nous y avons le droit civil qui est différent de celui des autres provinces, quelle est l'approche ou la méthode principale qui a été utilisée, quels sont les points de repère qui ont été utilisés par le groupe de travail, pour arriver à une uniformisation de ce projet de loi. Je voudrais savoir cela, tout d'abord. Ma question s'adresse à vous, monsieur le sous-ministre, comme à vos conseillers.

M. Tassé: Peut-être que je pourrais dire quelques mots en réponse à votre interrogation, sénateur Asselin, et je passerai ensuite la parole, avec votre permission, à M. Tollefson.

Lorsque nous nous sommes rendus compte que le projet élaboré par la commission de la réforme du droit du Canada ne rencontrait pas les aspirations de groupes que nous avions consultés, nous faisons face à un problème de taille.

[Traduction]

Loi uniforme sur la preuve préparée par la Conférence représentée, à notre avis, un modèle valable de législation fédérale sur la preuve.

Il est significatif, à mon avis, que lors de la réunion annuelle de 1981 de la Conférence canadienne de l'uniformisation du droit, à Whitehorse, lorsqu'on a voté sur l'adoption de la Loi uniforme sur la preuve, il n'y a eu qu'une seule voix dissidente sur environ 50, dans un groupe représentant les chefs de file parmi les avocats de la défense et les procureurs, le monde universitaire, les commissions de réforme du droit et les anciens membres du pouvoir judiciaire.

Voilà les observations que je voulais vous faire. Je serai heureux de répondre à vos questions, de même que MM. Tollefson et Ewaschuk, qui, comme vous l'avez dit, ont participé activement à la préparation de cette mesure législative, ainsi qu'aux travaux de la conférence sur l'uniformisation.

J'aimerais mentionner que M. Tollefson était le président du groupe de travail. Il a consacré, pendant trois ans, je dirais, 95 p. 100 de son temps à ce projet, travaillant avec d'autres avocats qui faisaient partie du groupe, et qui venaient de l'Ontario, du Québec et de l'Alberta. Un certain nombre d'autres représentants de diverses juridictions ont aussi participé au groupe de travail. Ce sont des spécialistes, et je suis sûr qu'ils seraient prêts à aider le comité dans son étude d'une mesure législative aussi technique que celle-ci.

Senator Asselin: Madam Chairman, I believe I am speaking for all the members of this Committee when I say that this is an extremely important and timely piece of legislation that we have before us. I would like to congratulate the senior civil servants of the Department of Justice who had the courage to get to work and present us with this legislation. This having been said, I would like to know a little about the work methods that the group used to reach the results we have before us.

We know that a task force was set up. Mr. Tassé has just told us that it included representatives from the federal government, Ontario, Quebec, and one of the Western provinces, I believe.

Mr. Tassé: That's right, from Alberta.

Senator Asselin: From Alberta. Since Quebec uses the common law for its criminal law but a civil code that is different from the civil law in the other provinces, what was the approach or the main method used—what were the points of reference used by the task force to reach uniformity in this Bill. That is what I would like to know first of all, and my question is addressed to you, Mr. Tassé, and to your advisors.

Mr. Tassé: Perhaps I could say a few words in response to your question, Senator Asselin, and then with your permission give the floor to Mr. Tollefson.

When we realized that the bill drawn up by the Law Reform Commission did not satisfy the aspirations of the groups we had consulted, we were faced with a major problem.

[Text]

Est-ce que nous revenions au point n° 1 et que nous recommandions à neuf? Nous avons discuté de cette question avec les représentants provinciaux, tout d'abord, dans le cadre de la conférence sur l'uniformité du droit. Sur les entrefaits, la Commission de réforme de l'Ontario avait produit son propre rapport, qui adoptait une attitude ou une approche qui était différente de celle qui était proposée par la Commission de réforme du droit du Canada.

Nous étions aussi devant le fait que d'autres juridictions avaient fait face aux mêmes problèmes. Évidemment, quand vous discutez de questions juridiques dans le cadre de la conférence de l'uniformité, vous mettez à l'avant des questions relatives à l'uniformité, comme le besoin d'avoir des lois ou des règles législatives qui sont uniformes et qui facilitent la tâche des justiciables. C'est à ce moment-là que le projet a été formulé de tenter d'élaborer un énoncé. On a, dès ce moment, mis de côté l'idée d'un code, mais un énoncé de règles relatives à la preuve qui serait acceptable autant au législateur provincial, nous l'espérons, qu'au législateur fédéral. C'est à la suite de cette recommandation au niveau des fonctionnaires, si l'on veut, dans le cadre de la conférence de l'uniformité du droit auquel s'ajoutent des représentants du secteur privé. Il y a des avocats de la pratique privée et, notamment de la défense, qui font partie de cette conférence.

Le sénateur Asselin: Est-ce que le rapport est public, actuellement?

M. Tassé: Oui, je vais y venir. Cette conférence a proposé au ministre que la question de l'uniformité est importante et que l'on devrait y travailler. On a mis sur pied cette équipe qu'a dirigée M. Tollefson et on lui a dit: Prenez et étudiez les rapports qui ont déjà été préparés. La Commission de réforme du droit a émis des idées sur ces questions que vous allez débattre. La Commission de l'Ontario et là, il faut faire le point, la première chose qu'elle a fait dans ce travail qui a duré trois ans, ce fut de voir chacun des domaines de la preuve, de les définir, définir les problèmes, de faire une analyse des options. Je ne sais pas si cela a déjà été mentionné au comité ou si vous êtes au courant—mais cela a cumulé dans un rapport qui est très extensif, un volume où certains experts nous disent qu'en fait c'est peut-être l'énoncé de l'état des questions concernant la preuve au Canada qui va devenir un classique.

On y parle des questions de la preuve, de la façon dont les tribunaux, et des options mises de l'avant par les groupes qui ont étudié ces questions.

A la fin, comme dernière étape, et là c'était le but que nous avons visé, au fond, après que ce défrichage avait été fait, le rapport propose une nouvelle législation. Vous avez spécialement fait allusion à la province de Québec qui, comme tout le monde le sait, les juristes le savent certainement, a une loi distincte. Je dois dire que le ministère de la Justice du Québec a travaillé très étroitement à ce projet; on peut même aller plus loin et mentionner que les autorités du gouvernement du Québec nous ont dit que les principes qui sont énoncés dans le projet leur sont largement acceptables. Ils ne pourront pas, il y

[Traduction]

Should we go back to square one and begin all over again? We discussed the idea with the provincial representatives, first of all, within the framework of the Uniform Law Conference. In the meantime the Ontario Law Reform Commission had brought out its own report, which took an attitude, or an approach, that was quite different from that proposed by the Canadian Law Reform Commission.

We were also faced with the fact that other jurisdictions had had to come to grips with the same problem. Obviously, when you discuss legal issues in the framework of the Uniform Law Conference, you concentrate on questions that relate to uniformity, such as the need for laws or legislative rulings that are uniform and that make the duties of the courts easier. It was then that we decided to try to draw up a statement. We set aside the idea of a code in favour of a statement on the rules of evidence, which would, we hoped, be acceptable to both the federal and the provincial legislators. It followed from this recommendation at the civil service level, if I may put it like that, in the framework of the Uniform Law Conference, with representation from the private sector. There were lawyers in private practice, especially defence lawyers, who took part in the Conference.

Senator Asselin: Has the report now been published?

Mr. Tassé: Yes, I'm coming to that. The Conference put it to the Minister that the question of uniformity was an important one and that we ought to be working on it. The team headed by Mr. Tollefson was set up and he was told, "Take the reports that have already been prepared and study them." The Canadian Law Reform Commission has issued ideas on the subject that you will be debating. The first thing the Ontario Commission did during the three-year project was to examine each of the areas of evidence, define them, define the problems, and analyse the options. I don't know if this has already been mentioned before the Committee, or if you are already aware of it, but the Ontario results ended up as a very extensive report that some experts tell us is perhaps the definitive statement on questions of evidence in Canada, and is going to become a standard work on the subject.

In it they discuss questions of evidence, the way the courts have dealt with them and the way legislation deals with them, and the options put forward by groups that have studied the questions.

The Ontario report concludes, after its analysis, with the conclusion that we had also been aiming at—it proposes new legislation. You have alluded specifically to the Province of Quebec, which as everyone, jurists in particular, knows has a separate code. I want to say that the Quebec Minister of Justice has worked very closely with us on this Bill; I will even go further and say that the Quebec government authorities have told us that the principles in the Bill are largely acceptable to them. They cannot of course adopt the formulation as is because of their existing code.

[Text]

va de soi, adopter la formulation telle quelle, à cause du fait qu'au Québec ils ont un code.

Alors ce qu'ils se proposent de faire éventuellement, nous pouvons dire que leur première préoccupation à ce moment-ci, c'est de voir ce qui va arriver de notre projet.

Éventuellement, nous croyons,—et là c'est ce que les autorités du Québec nous ont dit,—qu'en ce qui concerne les principes, ils sont prêts à les accepter mais il faudra qu'ils soient reformulés dans le cadre d'un code de procédure ou du Code civil du Québec. Cela est très important pour nous, parce que nous parlions toujours d'uniformité.

Le sénateur Asselin: Je m'excuse de vous interrompre, M. Tassé, mais dans ce groupe de travail qui a été formé et dont vous venez de mentionner les travaux, est-ce qu'il y avait seulement des représentants du ministère du Solliciteur général et des ministères de la Justice des provinces ou si vous y avez invité à siéger des représentants soit du Barreau ou des groupes des avocats de la défense? Je crois me souvenir que le groupe des avocats de la défense est venu par après faire des représentations.

M. Tassé: C'est juste. Dans un premier temps, nous avons mis sur pied une petite équipe présidée par M. Tollefson et qui était composée d'avocats détachés des juridictions provinciales. C'était le noyau du groupe de travail. Mais le travail effectué par cette équipe était à son tour discuté dans une assemblée beaucoup plus large qui, à ce moment là, regroupait des gens des commissions de réforme du droit provincial. Au fur et à mesure que le travail a avancé au cours de cette période de quatre ans, des gens de la défense se sont joints à ce groupe et il y en avait plusieurs vers la fin. Au fur et à mesure que le travail élaboré par ce comité dirigé par M. Tollefson était achevé, il était rendu public.

En d'autres mots, deux ou trois rapports d'étape ont été publiés dans les revues juridiques de façon à alerter ceux qui étaient intéressés à ces questions-là, du travail qui était fait et leur donner la possibilité de communiquer avec ceux qui y travaillaient.

Alors, je pense que l'on peut dire que dans son produit final tel que vous le retrouvez devant ce comité, le bill S-33 a eu un «input», une possibilité de participation de la part de certains membres de la défense.

On ne peut pas dire que tous les membres qui constituent le Barreau de la défense l'ont fait, car ce ne serait pas juste; cela ne serait pas exacte. Dans ces rencontres, qui à certains moments étaient très difficiles parce qu'il y avait des points de vue différents qui s'affrontaient, il y a eu possibilité pour le point de vue de la défense de se faire valoir.

Il ne faut pas penser que ceux qui œuvrent pour le gouvernement n'ont que le point de vue de la défense. Il y en a qui travaillent dans les gouvernements qui ont eu une pratique en poursuite, qui ont laissé cette pratique là, qui se sont lancés,—et là je pense à M. Ewaschuk qui s'est lancé par la suite dans des questions de politique, d'analyses et de recommandations politiques—mais l'on ne peut pas dire qu'il est un représentant de la poursuite, quoique son expérience a été dans ce domaine.

[Traduction]

Whatever they propose to do ultimately, we may say that their first concern at the moment is to see what is going to happen to this Bill.

On the basis of what the Quebec authorities have told us, we believe that eventually they will be prepared to accept the principles, but that the principles will have to be reformulated in the framework of Quebec's Code of Civil Procedure or Civil Code. We regard this as very important because we were always talking about uniformity.

Senator Asselin: Forgive me for interrupting you, Mr. Tassé, but in the task force that was set up, whose work you have been speaking about, were there only representatives of the Solicitor Gen's Department and the provincial departments of justice, or did you invite representatives from the Bar Associations or associations of defence lawyers to participate as well? I believe I am right in saying that a defence lawyers' association made representations later.

Mr. Tassé: That is correct. In the beginning we set up a small team chaired by Mr. Tollefson, which was made up of lawyers from provincial jurisdictions. That was the core of the task force. But the work performed by this team was in turn discussed by a much larger group, made up of people from provincial law reform commissions. As the work progressed over that four-year period, defence lawyers joined the group and there were a number of them towards the end. As Mr. Tollefson's team completed its work, its findings were made public.

In other words, two or three progress reports were published in law reviews so as to inform those concerned about these issues of the work being done and to give them the opportunity to contact those involved.

Therefore, Bill S-33, as tabled in its final form to this committee, is the result of input from certain members of the defence bar.

It would not be fair or correct to say that all members of the defence bar had some input in the Bill. These meetings were sometimes very difficult because many conflicting viewpoints were expressed. However, the defence bar had an opportunity to express its opinion.

We should not think that those working for the government hold only the viewpoint of the defence bar. Some former prosecutors now work for the government. I am thinking here about Mr. Ewaschuk who subsequently got involved in political issues, in analyses and in political recommendations. However, we cannot say he represents the prosecution bar, although his experience is in this area.

[Text]

Le sénateur Asselin: Je voudrais qu'ensemble l'on puisse connaître quel est le principe fondamental qui a fait le dénominateur commun parmi le groupe de travail, pour accoucher de cette législation. Moi comme avocat de la défense,—et là c'est peut-être une déformation professionnelle,—j'ai toujours été avocat de la défense, je n'ai jamais eu la chance de représenter la Couronne. J'ai passé presque toute ma carrière devant le jury, à plaider au criminel. Lorsque je lis cette Loi de la preuve là, je me dis que si je retournais à la pratique comme avocat de la défense, j'aurais moins de droits à faire valoir pour l'accusé que je représente.

Là, on dirait que la tendance—c'est la première impression que j'ai et je voudrais savoir si je me trompe—on dirait que la tendance, la base philosophique de cette législation, c'est de rétrécir les moyens de défense que l'accusé pourrait avoir devant jury en ce qui concerne les éléments de preuve qu'il peut apporter.

Je n'entre pas dans les détails, même si je pourrais le faire, évidemment, mais je n'ai pas le temps aujourd'hui et j'espère qu'on y reviendra plus tard pour en discuter davantage, lorsque l'on va éplucher la législation article par article. Est-ce que je me trompe en disant que cette façon de voir la législation vous a été révélée par d'autres que moi? En lisant la législation je me dis que si je plaçais devant le jury, si j'avais à défendre un accusé qui, disons, serait accusé de viol et que je devrais faire une preuve de oui-dire, j'aurais peut-être moins de chance à faire valoir les droits de l'accusé. Est-ce que cette loi a eu pour but de rétrécir les chances de l'accusation de pouvoir faire valoir ses droits, face à l'ancienne loi de la preuve?

M. Tassé: Je pense, sénateur Asselin, que vous posez une question importante. Je ne croirais pas qu'il est possible de répondre de façon globale et générale. Ce que je puis dire, par ailleurs, c'est que je crois que le comité dirigé par M. Tollefson et la conférence elle-même, ont une approche très pragmatique. Je ne pense pas que c'était possible et on n'a pas tenté, à l'avance, de déterminer les grands principes directeurs. Mais lorsque l'on examinera différents secteurs qui sont couverts par la Loi sur la preuve, là, évidemment, chacun va pouvoir arriver à sa propre conclusion.

Vous me dites que, sur certains aspects, vous semblez arriver à la conclusion que les droits de l'accusé sont peut-être plus restreints qu'ils ne le sont actuellement. Peut-être la meilleure façon de traiter de votre question ce serait, à un moment donné, d'être plus précis. Je ne sais pas si vous voulez le faire maintenant...

Le sénateur Asselin: Non.

M. Tassé: Il s'agirait de voir comment, dans différents aspects de la Loi de la preuve des questions qui se posaient à la conférence, qui se posent aux législateurs comme vous, qui veulent élaborer une législation—comment ces questions-là sont traitées. Je pense que l'on peut dire qu'il n'y avait pas, au point de départ...

Le sénateur Asselin: C'est ça que je veux savoir.

M. Tassé: Il n'y avait pas, au point de départ, un préjugé favorable d'un côté ou de l'autre. Sous certains aspects, je pense que c'est peut-être exact de dire que la législation va

[Traduction]

Senator Asselin: I would like to know what fundamental principle, or common denominator among the task force, led to the drafting of this legislation. I have always been a defence attorney and I have never had the opportunity to represent the Crown. I have spent almost all my career defending criminals before the jury. Therefore, I see this Evidence Act through the eyes of a defence lawyer. It is my impression that if I were to resume my career as a defence lawyer, the accused whom I would represent would have fewer rights than before.

It seems to me here—and this is my initial impression and I would like to know if I am mistaken—that the philosophical basis of this legislation is to limit the grounds for defence that the accused might have in terms of the evidence he could bring forth.

I will not go into the details, although I could. I do not have time to do this today and I hope that we can discuss this point further when we undertake a clause-by-clause study of the legislation. Would I be mistaken in saying that others have seen this legislation in the same light as myself? My impression on reading the legislation is that if I were to plead a case before a jury, that is if I had to defend a person accused of rape and present hearsay evidence, I would perhaps have less of a change of having the rights of the accused respected, compared to the former Evidence Act.

Mr. Tassé: I think, Senator Asselin, that you are raising an important question. I do not think I can answer it in a general way. However, I can say that the committee headed by Mr. Tollefson and the conference itself have adopted a very pragmatic approach. I do not think it was possible to determine beforehand any guiding principles. However, when we proceed to examine the various areas covered by the Evidence Act, everyone will, of course, have the opportunity to arrive at his own conclusion.

You say that, with respect to certain aspects of the legislation, you have the impression that the rights of the accused will perhaps be more limited than they presently are. I think that the best way of dealing with your question would be for you to be more specific. I do not know whether you want to get into that now...

Senator Asselin: No.

Mr. Tassé: We would have to see how, in various parts of the Evidence Act, questions which were raised at the conference and by legislators such as yourself are dealt with. I think we can say that at the outset, there was no...

Senator Asselin: That's what I would like to know.

Mr. Tassé: At the outset, there were no preconceived notions one way or the other. In some ways, it is perhaps

[Text]

peut-être, d'une certaine manière, restreindre. Sur d'autres aspects, elle va permettre une plus grande possibilité.

Le sénateur Asselin: Oui, sur deux ou trois aspects.

M. Tassé: Comme je le disais tantôt, il y a peut-être une question d'équilibre qui était difficile à trouver. Je vous assure qu'à certains moments, il y a eu des débats qui étaient francs, qui étaient assez durs. On a tenté d'être pratique en respectant—et là, c'est simplement un énoncé général—les droits fondamentaux des individus, mais en se disant aussi qu'il est nécessaire que ceux qui offensent nos lois ont leur juste traitement.

Alors, c'est un équilibre qui est très très délicat à trouver et qui doit être recherché, je pense, dans chaque domaine et là, il n'est pas possible d'avoir un principe général. Cela va rester à l'état de la généralité.

Le sénateur Asselin: Comme question générale, madame le président, à la lumière de la nouvelle Charte des droits et libertés, écrirait-on les mêmes chapitres?

M. Tassé: Je voudrais vous rassurer à ce sujet. Dès que la Charte des droits a été approuvée par le Parlement, nous en avons fait un examen très attentif. Nous pensons que nous avons réussi. Nous pensons avoir identifié des problèmes, à savoir que certaines des propositions qui avaient été mises de l'avant par la conférence ont été réglées.

Le sénateur Asselin: Je ne suis pas tout à fait d'accord.

M. Tassé: Il y en a peut-être qui nous ont échappés.

Le sénateur Asselin: J'aimerais bien vous entendre plus tard à ce sujet.

M. Tassé: Nous avons tenté de mettre les propositions législatives que vous avez devant vous en accord avec la Charte des droits. Nous avons peut-être erré ici et là. Nous pourrions y revenir.

Le sénateur Asselin: Je reviendrai plus tard sur cet aspect. Je n'ai pas le temps de développer ces points en particulier aujourd'hui. J'ai terminé, madame le président. Je vous remercie.

Thank you, Madam Chairman. That is all I wish to ask today.

Senator Lewis: I should like to follow up on what Senator Asselin has said. Despite all the work that has gone into the preparation of this bill over the years and the consultation with all the different groups and attorneys general, with input from different people, culminating in this bill, I imagine there are still some people who are not satisfied with it. It might help us to get down to some specifics if you could tell us the general areas in which you have had some criticism of the bill.

Mr. Tassé: I would like to ask Mr. Tollefson, who has been keeping his finger on this and receiving comments in the national good, to tell the committee about the areas you are referring to.

[Traduction]

correct to say that the legislation is somewhat restrictive. In other ways, it will provide greater flexibility.

Senator Asselin: Yes, in two or three areas.

Mr. Tassé: As I was saying earlier, the hardest thing of all was striking a balance in this legislation. I can assure you that at times, we engaged in open, hard-hitting debate. We tried to be practical by respecting—and this is merely a general statement—the fundamental rights of individuals but we told ourselves at the same time that it was necessary to ensure that those who break the law receive their just deserts.

Therefore, it was a very delicate matter indeed to attempt to strike this balance in all areas and it is impossible to have a guiding principle. We had to remain on a general level.

Senator Asselin: Madam Chairman, I have a general question. If you had had the new Charter of Rights and Freedoms, in hand when this legislation was drafted, would you have drafted it in the same way?

Mr. Tassé: Let me reassure you on this matter. As soon as the Charter of Rights was approved by Parliament, we examined it very closely. I think we succeeded in identifying our problems and in resolving some of the issues raised by the conference.

Senator Asselin: I do not quite agree with you on that.

Mr. Tassé: Well, perhaps we failed to resolve some of them.

Senator Asselin: I would like to get back to that subject a little later.

Mr. Tassé: We attempted to bring the legislative proposals which you have before you in line with the Charter of Rights. Perhaps we erred a little here and there. We can come back to it.

Senator Asselin: I will get back to that later. I do not have the time to go into all of the details today. That is all, Madam Chairman. Thank you.

Merci, madame le président. C'est tout ce que je voulais demander aujourd'hui.

Le sénateur Lewis: J'aimerais continuer dans la même veine que le sénateur Asselin. Malgré tout le travail qui a été consacré à la préparation du projet de loi au cours des années et la consultation qui a eu lieu avec tous les différents groupes et procureurs généraux, ainsi que la participation de divers spécialistes, j'imagine qu'il y a encore certaines personnes qui ne sont pas satisfaites de ce projet de loi. Il serait peut-être utile d'examiner certains détails. Si vous pouviez nous dire, de façon général, quelles sont les dispositions qui ont fait l'objet de critiques dans ce projet de loi.

M. Tassé: J'aimerais demander à M. Tollefson, qui est au courant et qui a reçu des observations de dire au comité quelles sont les dispositions auxquelles vous faites allusion.

[Text]

Mr. E. A. Tolleson, Co-Ordinator (Criminal Law Review), Department of Justice: I do not have a running total, and some of the comments are more in the form of questions than actual objections. However, I think I can probably outline a few areas, and I am sure my colleague Mr. Ewaschuk can add a few others.

In relation to the law relating to statements by accused persons, I think the change made in the bill that reduces the quantum of proof of voluntariness imposed upon the Crown proof beyond a reasonable doubt to proof on the balance of probabilities is one that has been focused upon by defence lawyers in particular. If you want an explanation of why that change was made I can give it to you later, but for the moment I will just identify that as one area.

Another area that has caused some concern, I think, is in relation to section 95, whereby the judge will now give a mandatory direction to the jury in those cases where the accused has failed to enter the witness-box. As you know, under the present act both the Crown and the judge are prohibited from making any comment on the failure of the accused to enter the witness-box. The direction here is not in the form of a comment as we understand it, because it does not invite the jury to draw any adverse inferences. None the less, there are those who say the judge should not say anything at all; that would be their preferred position.

The Canadian bankers have pointed out one area where they feel there might be a problem, and that is in relation to section 130, which deals with recorded evidence, particularly in relation to the definition of "original" when it refers to information that is stored or processed. The section speaks of:

... any printout or intelligible output that reflects accurately the data or information or is the product of a system that does so.

They are concerned that this may impose too high a standard of proof on those who wish to adduce computer-produced information as evidence. They are concerned that you might have to indicate the nature of the security system, for example, that the banks have, where no one person knows every aspect of it. They are obviously afraid that if the courts gave this a very strict interpretation it could lead to the banks' having to call not only one witness but several witnesses, and perhaps having to reveal some of their secrets as to the system they have employed.

Those are the three areas that come principally to my mind. I would hasten to add that we have really had very little commentary following the introduction of Bill S-33 on November 18. Perhaps Mr. Ewaschuk has heard something; he has been going around the country on other matters and may have had some input from the defence bar or the judges.

Mr. E. G. Ewaschuk, General Counsel (Criminal Law), Department of Justice: No, I do not think so. Perhaps I could explain some of the perspective. We did have on the task force a judge from British Columbia, also a lady from the law reform

[Traduction]

M. E. A. Tollefson, co-ordinateur, (révision du droit pénal), ministère de la justice: Je ne peux pas toutes vous les citer, et certaines de ces observations sont plutôt des questions que des objections réelles. Cependant, je crois pouvoir probablement vous en citer quelques-unes, et je suis sûr que mon collègue M. Ewaschuk pourrait en ajouter quelques autres.

En ce qui concerne les dispositions relatives aux déclarations de l'inculpé, je suis d'avis que la modification proposée dans le projet de loi, qui réduit les éléments de preuve de «déclaration spontanée» imposés par la Couronne, en remplaçant la preuve avec quasi-certitude par la preuve par présomptions, a fait l'objet d'une attention particulière par les avocats de la défense. Si vous voulez une explication concernant ce changement, je pourrai vous la donner plus tard, mais pour le moment je ne fais que la souligner.

D'autres dispositions qui ont suscité certaines préoccupations, concernent, je crois, l'article 95, où le juge sera maintenant tenu de donner des directives au jury dans les cas où l'inculpé ne se présente pas à la barre des témoins. Comme vous le savez, en vertu de la loi actuelle, il y a interdiction à la fois pour la Couronne et pour le juge de faire des observations si l'inculpé ne se présente pas à la barre des témoins. Les directives ici ne sont pas formulées comme des observations, si j'ai bien compris, parce qu'elles n'invitent pas le jury à tirer des conclusions défavorables. Cependant, certains disent que le juge ne devrait rien dire du tout; c'est l'attitude qu'ils préfèrent.

Les banquiers canadiens ont souligné un secteur qui, à leur avis, peut présenter un problème, soit l'article 130 qui traite de la preuve documentaire, particulièrement en ce qui concerne la définition du terme «original» relativement à des données informatisées. Voici ce que dit l'article:

... tout document intelligible provenant de l'appareil où elles sont emmagasinées et qui les reflètent fidèlement ou qui est le produit d'un système qui donne le même résultat.

Ils craignent que cette pratique n'impose des conditions trop sévères à ceux qui désirent citer des données informatisées à titre de preuve. Ainsi, ils craignent d'avoir à donner des précisions sur la nature du système de sécurité dans les banques, que personne ne connaît exactement. Ils craignent évidemment que si les tribunaux suivent ces dispositions à la lettre, on puisse obliger les banques à appeler non seulement un témoin mais plusieurs, et d'avoir peut-être à révéler certains de leurs secrets concernant le système qu'ils utilisent.

Voilà les trois domaines principaux auxquels je pense. Je m'empresse d'ajouter qu'en réalité nous avons eu très peu de commentaires après le dépôt du projet de loi S-33 le 18 novembre. M. Ewaschuk en a peut-être entendus; il a voyagé beaucoup au Canada concernant d'autres questions et il a peut-être obtenu certaines réactions des avocats de la défense ou des juges.

M. E. G. Ewaschuk, avocat général (droit pénal), ministère de la Justice: Non, je ne pense pas. Je pourrais peut-être apporter certains éclaircissements. Un juge de la Colombie-Britannique faisait partie de notre groupe de travail de même.

[Text]

commission of Alberta, which they call the Institute of Law Research, or something like that. There were people from different areas, but the majority were government people, some former prosecutors, some academics and some who had been defence counsel, so there was a mixture.

Senator Asselin: There were some defence counsel?

Mr. Ewaschuk: Former defence counsel who are now working for the government, and even some policy people. Certainly Gilles Létourneau from Quebec never prosecuted a case; he has a Ph.D. in international law from London; he certainly does not have a defence perspective, but he was the key Quebec spokesman on the task force.

Turning to the complaints, I guess this is for us to develop later to some extent. Part of this is that there was a trade-off. As Mr. Tassé said, there was a very pragmatic, section by section consideration, just as this committee considers a bill clause by clause, looking at good and bad. Defence counsel Serge Ménard was there from Montreal, Edward Greenspan from Toronto; there were people from across the country there, so there was a lot of give and take and compromise. I guess that is the Canadian way of doing things.

For instance, the comment by the judge—which is what they have in England right now, although we have not had it—is part of the compromise or trade-off. At present, under section 12 of the Canada Evidence Act an accused can be cross-examined on every offence he or she ever committed. That would be taken away, so the defence would gain to some extent. In fact, if you look at the comment the judge has to make it is, as Mr. Tollefson says, very neutral. In the Vezeau case, in the Supreme Court of Canada in 1977, an alibi case out of Montreal, involving robbery of a restaurant during which some people were killed, Vezeau did not testify but he called people to establish his alibi. The trial judge in the superior court directed the jury that they could not take into consideration in determining guilt or innocence the failure of Vezeau to testify. That case eventually went to the Supreme Court of Canada, who said that was wrong, that the judge could not make comment about the failure to testify but he could not prevent the jury from drawing the inference. Section 95 is neutral. It says it is a comment, but let the jury know he could have testified; it does not say they can take it into consideration.

There are complaints about the statement of the accused, who has the burden and what the burden is. You and I know that in the 1950s and 1960s it was always said that the judge had to be satisfied of the voluntariness of statement. It was only in the mid-1970s that they got up to proof beyond a reasonable doubt. Basically this would say "Go back to the old standard."

There really was a lot of give and take and trade-off. I do not think there was any clear perspective. They wanted a statement of all the rules so that a judge sitting in court would

[Traduction]

qu'une dame de la Commission de la réforme du droit de l'Alberta, qu'on appelle, je crois, l'Institut de recherche du droit. Ces deux personnes venaient de milieux différents, mais la majorité étaient des fonctionnaires, il y avait aussi certains anciens procureurs et avocats de la défense, des universitaires; donc un groupe assez diversifié.

Le sénateur Asselin: Il y avait des avocats de la défense?

M. Ewaschuk: D'anciens avocats de la défense qui travaillent maintenant pour le gouvernement, et mêmes certaines personnes responsables de la politique. Gilles Létourneau du Québec n'a certainement jamais représenté le ministère dans une poursuite judiciaire; il a un doctorat en droit international; il n'a certainement pas d'expérience en tant qu'avocat de la défense, mais il était le porte-parole principal du Québec dans le groupe de travail.

En ce qui concerne les plaintes, je suppose que nous pourrions y revenir plus tard et préciser davantage. A ce sujet, il y a eu des compromis. Comme l'a dit M. Tassé, il y a eu une étude article par article, tout comme le fait le comité lorsqu'il étudie un projet de loi. Serge Ménard, avocat de la défense, de Montréal, était présent, ainsi qu'Edward Greenspan de Toronto; il y avait des représentants de tout le pays, donc il y a eu un grand nombre de compromis. Je suppose que c'est la façon d'agir au Canada.

Ainsi, l'observation faite par le juge (c'est ce qui se fait en Angleterre actuellement, même si cela ne se fait pas ici) fait partie du compromis. Actuellement, en vertu de l'article 12 de la Loi sur la preuve au Canada, un inculpé peut être contre-interrogé pour chaque infraction qu'il a commise. Cette pratique serait supprimée, donc ce sera à l'avantage de la défense dans une certaine mesure. En fait, on peut se rendre compte que l'observation que fait le juge est, comme l'a dit M. Tollefson, très neutre. Dans l'affaire Vezeau, devant la Cour suprême du Canada en 1977, un cas d'alibi, concernant un vol dans un restaurant de Montréal où des personnes ont été tuées, Vezeau n'a pas témoigné mais il a appelé des personnes pour fournir un alibi. Le juge de la Cour supérieure a donné des directives au jury leur disant qu'il ne pouvait tenir compte du refus de Vezeau de témoigner pour le déclarer coupable ou innocent. Cette affaire a par la suite été référée à la Cour suprême du Canada, qui a déclaré qu'il y avait eu erreur, que le juge ne pouvait pas faire d'observations concernant le refus de témoigner, mais qu'il ne pouvait empêcher le jury de tirer cette conclusion. L'article 95 est neutre. Il dit qu'il s'agit d'une observation, en disant au jury qu'il aurait pu témoigner; mais il ne dit pas qu'il peut en tenir compte.

Il y a eu des plaintes concernant la déclaration de l'inculpé, notamment de savoir qui a la charge de la preuve et qu'elle est la charge de la preuve. Vous et moi savons qu'au cours des années 50 et 60, on a toujours dit que le juge devait être convaincu de la déclaration spontanée. Ce n'est que vers le milieu des années 70 qu'ils ont adopté la preuve avec quasi-certitude. Fondamentalement, on revenait ainsi à l'ancienne norme.

Il y a eu vraiment beaucoup de compromis et je ne crois pas qu'il y ait eu une perspective claire. Ils désiraient un énoncé de toutes les règles afin qu'un juge siégeant à un tribunal les

[Text]

know all the rules and would not need to bring to court with him ten volumes of Wigmore or Cross and all the English texts. It is very difficult to find the rules of evidence in Canada. There are very specific rules in the Canada Evidence Act, but there are very few rules such as those of admissibility and hearsay in that act.

The perspective was, as the Law Reform Commission had recommended, to have a statement on most of these rules, so that maybe not 100 per cent but 90 per cent or 95 per cent are there, in order that a judge in a small town, who does not have a big library and high priced counsel, will know where he starts from when he applies the rules of evidence. I think that was the basic perspective and goal of the task force on this bill.

Senator Lewis: Mr. Tollefson, you mentioned the Canadian bankers. Do you feel that possibly there might need to be some clarification of section 130?

Mr. Tollefson: They are certainly open to suggestions on that point. We have to be careful that we do not make it too easy for computer evidence to go in. I think we have all had the experience, at one time or another, of receiving in the mail a computerized document which is clearly erroneous, but when you try to get a correction made you are told it cannot be done because the system has got to run itself through and so on. Obviously the computer is a great business tool, but it is not failsafe. In other words, mistakes are made, and I think that, in order to protect the individual from the sort of halo effect of producing a document made by a computer so that people say that it must be right, there should be some guarantee that the document itself clearly and accurately represents the original information that was stored, or some proof that the system is a reliable one, which is what we have attempted to do in section 130.

As the Uniform Evidence Act was originally drafted there was no reference to the product of a system that accurately reflects the data or information stored. We have added that. We think the normal procedure will be for the custodian of the records, or some other person who is acquainted with the system, to go into court and say, "This is a system that we have used. It has a 99.99 per cent accuracy record. We have had no problems. There is no evidence that on that particular day the system was having any problems", and that should be enough. Indeed, there is provision in the act for this kind of evidence to be given by affidavit. I think that once the courts have had an opportunity to try the section out they will very soon accept affidavit evidence on the reliability and accuracy of the document that is being submitted in a computerized form.

Senator Lewis: I presume the courts will develop a system that will be followed. I suppose a lot of the bill will be subject to judicial interpretation eventually.

Mr. Tollefson: All of it.

Senator Lewis: You mentioned the quantum of proof with respect to an accused's statement. I notice that Mr. Greg Brodsky, Chairman of the Canadian Bar Association Criminal

[Traduction]

connaisse toutes et ne soit pas obligé d'apporter avec lui les dix volumes de Wigmore ou Cross et tous les textes anglais. Il est très difficile de trouver les règles en matière de preuve au Canada. Il existe des règles très précises dans la Loi sur la preuve au Canada mais très peu en ce qui concerne la recevabilité et la déposition sur la foi d'autrui.

Comme la Commission de réforme du droit l'avait recommandé, on voulait un énoncé de la plupart de ces règles, peut être pas 100 p. 100 mais au moins 90 ou 95 p. 100 afin qu'un juge d'une petite ville ne disposant pas d'une bibliothèque importante ou des services d'un avocat de renom sache où commencer lorsqu'il applique les règles en matière de preuve. Je pense que c'était là l'objectif du groupe de travail s'occupant de ce projet de loi.

Le sénateur Lewis: Monsieur Tellefson, vous avez fait mention des banquiers canadiens. Pensez-vous qu'il pourrait être nécessaire de préciser l'article 130?

M. Tollefson: Ils sont certainement disposés à recevoir des propositions dans ce domaine. Nous devons veiller à ne pas rendre trop facile la preuve fondée sur un document informatisé. Je pense qu'à un moment ou à un autre, nous avons tous reçu dans le courrier un document informatisé qui était manifestement erroné. Toutefois, lorsque nous tentons d'obtenir une correction, on nous dit que c'est impossible en raison du système. Il est évident que l'ordinateur est un outil remarquable mais qu'il n'est pas à l'abri des erreurs. En d'autres termes, il s'en produit, et je pense que pour protéger un particulier du prestige dont jouit un document produit par ordinateur et qui fait dire aux gens qu'il doit être exact, il doit y avoir des garanties que le document représente clairement et exactement les renseignements emmagasinés ou des preuves que le système est fiable, ce que nous nous sommes efforcés de faire à l'article 130.

Dans le libellé initial de la Loi uniforme sur la preuve, il n'était pas fait mention du produit d'un système qui reflète avec précision les données ou les renseignements emmagasinés. Nous avons ajouté cet élément. Nous pensons que pour le dépositaire des dossiers, ou toute autre personne connaissant bien le système, la procédure normale consiste à se rendre au tribunal et à déclarer: «Voici le système que nous avons utilisé. La précision est de 99.99 p. 100. Nous n'avons eu aucun problème. Il n'existe pas de preuve que le système a eu des problèmes le jour en question», et cela devrait suffire. En fait, la loi prévoit que pareille preuve soit fournie par déclaration sous serment. Je pense que lorsque les tribunaux auront en l'occasion de faire appel à cet article, ils accepteront très rapidement une déclaration de preuve sous serment sur la fiabilité et l'exactitude d'un document informatisé.

Le sénateur Lewis: Je présume que les tribunaux mettront au point un système qui sera respecté. Je suppose qu'une grande partie du projet de loi peut éventuellement être soumise à l'interprétation judiciaire.

M. Tollefson: La totalité.

Le sénateur Lewis: Vous avez fait mention des éléments de preuve en ce qui concerne la déclaration d'un accusé. Je remarque que M. Greg Brodsky, président de la Section de

[Text]

Law Section, has, according to the Canadian Bar paper, taken exception to the bill, particularly on this point.

The Chairman: For your information, Senator Lewis, I might point out that Mr. Brodsky has indicated that he would like to appear on behalf of the association. I think the minister is aware of it, and we have certainly said he can appear before us. Incidentally, we have also had a communication from the Royal Bank with respect to section 130(c) and section 157, which apparently ties in with it. I think they are waiting for some response to a communication to Mr. Tollefson, and pending the outcome of that they have indicated that they too might like to make some representations to our committee.

Senator Lewis: It might be just as well if the committee heard what Mr. Tollefson has to say about it now so that we are prepared when they come and will know what they are talking about.

Mr. Tollefson: In *The National*, the Canadian Bar Association newspaper, I think Mr. Brodsky made the statement that the onus was on the accused to prove that a statement was not voluntary. Whether that was a mistake by the reporter or by Mr. Brodsky I am not sure, but certainly there is no such provision in Bill S-33, and nor was there one in the Uniform Evidence Act.

On the issue of the difference in the quantum of proof and voluntariness, as Mr. Ewaschuk indicated, it was only in the mid-1970s that some of the courts had moved from the standard of satisfaction of the judge—whatever that meant—to proof beyond reasonable doubt that the statement was voluntary. I might point out that in the United States and Australia proof on the balance of probabilities is the standard that is in vogue, so we are certainly not alone if we adopt that standard.

The reason for adopting the standard was that proof beyond reasonable doubt essentially allows a judge to say, "I am not satisfied that the statement is voluntary." He does not have to explain on what basis. The tiniest kind of doubt can be enough. The feeling was that in many instances there was a great deal of evidence to indicate that the police had followed proper practices and the statement was voluntary. It is not the end of the matter if the statement does go in, because the question of voluntariness is still going to be addressed by the jury in determining the weight of the statement. There was the feeling in the Uniform Law Conference that perhaps this was imposing too high a standard on the prosecution. On the other hand, proof on the balance of probabilities does not mean simply a 51-49 kind of balance, the merest tipping of the scales in favour of the Crown.

There is judicial authority in the Supreme Court of Canada in a number of cases to the effect that when the judge has to make a decision based upon proof on the balance of probabilities he takes into account the consequences of his finding. This is a sort of psychological truth. You require more evidence to be convinced of something that is obviously serious than you do to be convinced of something that is rather trivial. Hence, if the statement of the accused constitutes a full confession of the

[Traduction]

droit criminel de l'Association du barreau canadien a, d'après le document du Barreau canadien, trouvé à redire au projet de loi sur ce point particulier.

Le président: Sénateur Lewis, je peux préciser pour votre gouverne que M. Brodsky a déclaré qu'il désirerait comparaître au nom de l'association. Je pense que le ministre est au courant et nous avons certainement confirmé qu'il peut comparaître. Soit dit en passant, nous avons également reçu une communication de la Banque royale en ce qui concerne le paragraphe 130c) et l'article 157 qui semble s'y rattacher. Je pense qu'ils attendent une réponse d'une communication adressée à M. Tollefson et, dans l'attente du résultat, ils ont déclaré qu'ils pourraient également désirer formuler quelques observations à notre comité.

Le sénateur Lewis: Il pourrait être préférable que le comité entende maintenant ce que M. Tollefson désire déclarer afin que nous soyons prêts quand ils viendront et que nous sachions de quoi ils parlent.

M. Tollefson: Dans *The National* qui est le journal de l'Association du Barreau canadien, M. Brodsky a déclaré qu'il incombait à l'accusé de prouver qu'une déclaration n'était pas spontanée. J'ignore s'il s'agissait d'une erreur du reporter ou de M. Brodsky mais il est certain qu'il n'existe pas une telle disposition dans le projet de loi S-33 ni dans la Loi uniforme sur la preuve.

En ce qui concerne la différence entre les éléments de la preuve et le caractère spontané, comme M. Ewaschuk l'a indiqué, ce n'est que vers le milieu des années 70 que certains tribunaux sont passés de la notion de satisfaction du juge (quelque soit ce que l'on entend par là) à la preuve de quasi-certitude que la déclaration était spontanée. Je peux préciser qu'aux États-Unis et en Australie la preuve par présomptions constitue la norme en vigueur, de sorte que nous ne sommes pas les seuls à l'avoir adoptée.

Cette norme a été adoptée parce que la preuve avec quasi-certitude permet à un juge de déclarer: «je ne suis pas convaincu que la déclaration est spontanée.» Il n'a pas à expliquer pour quelles raisons. Le moindre doute peut être suffisant. On était d'avis que dans de nombreux cas il y avait de nombreuses preuves qui indiquaient que la police avait observé les pratiques convenables et que la déclaration était spontanée. L'affaire n'est pas terminée si la déclaration est reçue parce que la question du caractère spontané doit encore être abordée par le jury pour déterminer le poids de la déclaration. Au cours de la Conférence sur la loi uniforme, on a été d'avis que cela imposait peut-être une norme trop élevée au plaignant. D'un autre côté, la preuve par présomptions ne signifie pas simplement qu'on favorise un peu la couronne.

Dans un certain nombre d'affaires, il existe un pouvoir judiciaire à la Cour suprême du Canada selon lequel lorsqu'un juge doit prendre une décision fondée sur une preuve par présomption il tient compte des conséquences de ses conclusions. Il s'agit là d'une vérité psychologique. Vous avez besoin davantage de preuves pour être convaincu de quelque chose qui est manifestement sérieux que pour quelque chose qui est sans importance. Il en résulte que si la déclaration de l'accusé

[Text]

crime, it is the view of the Uniform Law Conference that this will automatically require the judge to set his standard considerably higher, and he is not going to be satisfied on the balance of probabilities by the merest of proofs that the statement was voluntary.

On the other hand, one must bear in mind that the Crown must prove all statements by the accused to be voluntary. That includes statements that have only a minimal incriminatory effect. In fact, an exculpatory statement, one in which the accused says, "I didn't do it," still has to be proven to be voluntary. Hence, in those cases probably the judge would require a good deal less evidence to reach this threshold of being satisfied on the balance of probabilities. In other words, what I am saying is that this is a much more flexible kind of standard, which allows the judge to take into account the nature of the statement and the consequences of finding the statement was voluntary and therefore admissible.

Senator Godfrey: Perhaps I could ask a supplementary question. That provision is not 51-49, but is that included in the way it is drafted?

Mr. Tollefson: It does not say that. Section 64 says:

A statement, other than one to which paragraph 62(1)(f), (g), (h) or (i) applies, that is made by an accused to a person in authority is not admissible at the instance of the prosecution at a trial or preliminary inquiry unless the prosecution, in a *voire dire*, satisfies the court on a balance of probabilities that the statement was voluntary.

The term, "satisfies the court on a balance of probabilities," we think incorporates the case law which has interpreted the meaning of those words.

Senator Godfrey: So you go to the law then?

Mr. Tollefson: Yes.

Senator Lewis: I notice Mr. Brodsky is quoted as saying that for the first time since the Inquisition the onus will be on the accused to prove that his statements were not made voluntarily.

Mr. Tollefson: He is either misquoted or he has got it wrong.

Mr. Ewaschuk: I think the point should be made that a lot of this really does not change what the law is. You still go to the case law at present, because basically the test of voluntariness is what the case law is right now in the Supreme Court of Canada. It takes the existing *ratio decidendi* of cases, the rules from the case, puts them in there, but the cases can build on those rules. It is not a code in that sense, but it purports to put most of the rules in one comprehensive statement, so it allows for the extension of common law in that sense.

Senator Lewis: Section 93 deals with the competence of a spouse to be a witness. I notice that a change is made. The new section will make a spouse competent to be a witness for the Crown. There has been some suggestion that this may be a radical change that may lead to some trouble.

[Traduction]

constitue l'entière confession d'un crime, la conférence sur la Loi uniforme est d'avis que cela obligera automatiquement le juge à adopter une norme beaucoup plus élevée et qu'il ne va pas être satisfait simplement par la preuve que la déclaration était spontanée.

D'un autre côté, on ne doit pas oublier que la couronne doit prouver que toutes les déclarations faites par l'accusé sont spontanées, notamment les déclarations qui n'ont qu'un effet incriminatoire minimal. En fait, une déclaration justificative dans laquelle l'accusé déclare «je ne l'ai pas fait» doit encore être prouvée comme étant spontanée. Il est donc probable que dans ces cas le juge aura besoin de beaucoup moins de preuves pour atteindre le seuil où il est satisfait de présomptions. En d'autres termes, ce que je veux dire, c'est qu'il s'agit là d'une norme beaucoup plus souple qui permet au juge de tenir compte de la nature de la déclaration et des conséquences de la détermination que la déclaration était spontanée et donc recevable.

Le sénateur Godfrey: Pourrais-je poser une autre question? Comment peut-on interpréter le projet de loi à cet égard?

M. Tollefson: L'article 64 précise:

Le poursuivant ne peut produire en preuve au procès ou à l'enquête préliminaire une déclaration, autre qu'une déclaration visée aux alinéas 62(1)f), g), h) ou i), faite par l'inculpé à un responsable que si, lors d'un *voire-dire* tenu à cette fin, elle établit, sur preuve par présomptions, que cette déclaration était spontanée.

Nous pensons que les termes «établit, sur preuve par présomptions» englobent le droit jurisprudentiel qui a interprété la signification de ces termes.

Le sénateur Godfrey: Vous passez donc à la loi?

M. Tollefson: Oui.

Le sénateur Lewis: Je note qu'on a cité M. Brodsky comme ayant déclaré que pour la première fois depuis l'Inquisition il incombe à l'accusé de prouver que ses déclarations n'étaient pas spontanées.

M. Tollefson: Ou bien on l'a mal cité ou bien il a mal compris.

M. Ewaschuk: Je pense que l'on doit faire remarquer que dans une grande mesure cela ne change pas la loi. À l'heure actuelle, vous vous reportez encore au droit jurisprudentiel parce que fondamentalement le critère du caractère spontané correspond à ce qu'est le droit jurisprudentiel à la cour suprême du Canada. Il exige le *ratio decidendi* existant des affaires, les règles qui en découlent, mais les affaires peuvent être constituées à partir de ces règles. Dans un sens il ne s'agit pas d'un code, mais l'objectif est de placer la plupart des règles dans une déclaration complète de sorte que cela permet dans un certain sens une extension du common law.

Le sénateur Lewis: L'article 93 traite de la compétence d'un conjoint témoin. Je note qu'une modification a été apportée. Le nouvel article permet au conjoint d'être témoin de la couronne. On a laissé entendre que cela pourrait constituer une modification radicale et entraîner certaines difficultés.

[Text]

Mr. Tollefson: I suppose it is a radical change, because the basic rule under section 4 of the present Canada Evidence Act is that the spouse of the accused is competent for the accused, but, unless otherwise provided, is neither competent nor compellable for the Crown. The task force itself sort of changed its mind midstream. I think the reason for changing this is that in many instances nowadays the marriage exists in name only; the parties are separated and it seems rather strange to determine the rights of one spouse on the basis of a status which is essentially fictional as far as the factual situation is concerned. If the spouse wishes to testify, obviously, we feel, he or she should be able to testify. If on the other hand the spouse wishes to protect his or her accused spouse, that is possible too.

There is a second factor which I think is important, and that is that usually it is the wife who is prevented from testifying; it is her civil rights that are being precluded by section 4 of the present act. Why should a person lose this very important right just because of the marital status? This is a question that was addressed by the task force, and the majority concluded that the only way to provide for continuance of this important civil right was to give the spouse the competence to testify in all cases for the Crown.

We went a bit further as far as the defence is concerned. It was our view that the present rule, which makes the spouse competent but not compellable to the defence, could on occasion work a serious hardship on the accused. Let us assume for the sake of argument that he and his wife are not getting along at all; she knows something about the crime which would in fact exonerate him, but she would be happy as a lark if he could be put away for a while. Under the present rules he cannot compel her to testify, and it is our view that, unless she is also an accused party and therefore might be running the risk of self-incrimination if she was compellable, she ought to be a compellable witness for the defence. This, I think, is perhaps one of the examples of a benefit to the defence that Senator Asselin was asking about. I could mention several others in the bill too, but this is one specific one.

In addition, the list of cases in which the spouse is also compellable for the Crown has been somewhat expanded. For example, a spouse will now be a compellable witness in relation to murder, infanticide, Manslaughter and treason. I do not think treason trials have to worry anybody too much; there has not been one in Canada for quite some time. However, I suppose murder, manslaughter and infanticide are fairly common, and it might be argued, "Isn't this the very case where the spouse should be able to protect an accused spouse against a mandatory 25-year penalty?" On the other hand, you have to balance off the interests of society, because these are very heinous types of crime, and the view of the task force, which was adopted by the Uniform Law Conference, was that in this case the rights of society were superior to those of the marriage.

[Traduction]

M. Tollefson: Je suppose qu'il s'agit d'une modification radicale parce qu'en vertu de l'article 4 de la Loi actuelle sur la preuve au Canada, le conjoint de l'accusé est compétent en ce qui concerne ce dernier mais n'est ni compétent ni contraignable en ce qui concerne la couronne, sauf mention expresse. Le groupe de travail a lui-même changé d'avis en cours de route. Je pense que c'est en raison du fait que de nos jours, dans de nombreux cas, le mariage n'existe que théoriquement. Les parties sont séparées, et il semble plutôt étrange de déterminer les droits d'un conjoint sur les bases d'un statut qui est essentiellement fictif en ce qui concerne la situation de fait. Si le conjoint désire témoigner, nous pensions évidemment qu'il doit pouvoir le faire. D'un autre côté, si le conjoint désire protéger son partenaire qui est accusé, cela est également possible.

Il y a un deuxième facteur qui à mon avis est important; d'ordinaire c'est l'épouse qu'on empêche de témoigner. Ce sont ses droits civils qui sont exclus par l'article 4 de la loi actuelle. Pourquoi une personne perdrait-elle ce droit très important simplement en raison de son statut marital? Il s'agit là d'une question qui a été abordée par le groupe de travail et la majorité a abouti à la conclusion que la seule façon de maintenir ce droit civil important était de permettre au conjoint de témoigner dans tous les cas pour la couronne.

En ce qui a trait à la défense, nous sommes allés un peu plus loin. Nous estimions que la présente règle, qui fait d'un conjoint un témoin compétent mais non contraignable pour la défense, pouvait occasionner de sérieuses difficultés à l'accusé. Supposons, pour le besoin de l'argument, que deux époux ne s'entendent pas du tout; elle sait certaines choses au sujet du crime qui auraient pour effet d'exonérer son mari, mais elle serait des plus heureuses si la justice mettait son mari à l'ombre pour un certain temps. En vertu de la règle actuelle, il ne peut la contraindre à témoigner et, à notre avis, à moins qu'elle soit également accusée et que par conséquent, elle courre le risque de s'incriminer elle-même si on la contraint à témoigner l'épouse devrait être un témoin contraignable pour la défense. C'est peut être là un exemple des avantages pour la défense dont le sénateur Asselin s'enquerrait. Je pourrais en trouver plusieurs autres dans le bill, mais celui-ci est un cas précis.

En plus, on a quelque peu allongé la liste des cas dans lesquels un conjoint est également contraignable pour la Couronne. Par exemple, un conjoint sera maintenant un témoin contraignable dans des cas de meurtre, d'infanticide, d'homicide involontaire et de trahison. Je ne crois pas qu'on doive s'inquiéter trop des procès pour trahison car il y a longtemps qu'il y en a pas eu au Canada. Cependant, le meurtre, l'homicide involontaire et l'infanticide sont des crimes assez communs et il y aurait peut-être lieu de se demander si, lorsqu'une personne est accusée d'un crime de ce genre, son conjoint devrait avoir les moyens de l'exempter d'une peine de 25 ans d'emprisonnement obligatoire. Par contre, il faut aussi protéger les intérêts de la société car il existe des types de crime vraiment abominables et le groupe de travail était d'avis que dans de tels cas, les droits de la société primaient sur ceux du mariage, une opinion à

[Text]

Mr. Ewaschuk: Perhaps I could add something in relation to competency and compellability. I think we start off on the basis that it is competent; the wife decides; she is not compellable, so the normal rule is that she decides whether she wants to testify, so there is no marriage to save. As well as in the common law situation, she is both competent and compellable, so it only recognizes actually state approved, church marriages and such.

If we look at section 92(2)(c), the upper house has already in fact passed the sexual offences bill, which now makes her competent and compellable where a child under 14 is a victim. Therefore, much of that has already gone. The old rule that she basically could hide has been cut back by courts of appeal. If it is her property, unless they are separate she cannot testify against him if he steals it. If he beats her, right now under section 4 of the Canada Evidence Act she can testify. There are a lot of existing exceptions to this basic rule, and I guess we decided as a matter of values, as Mr. Tollefson said, if she wants to testify why should she not be allowed to testify?

Senator Lewis: I suppose this leads into the aspect of confidential communications between spouses, does it not? It is another area.

Mr. Ewaschuk: That is right.

Senator Lewis: I suppose the old theory was that communications between husband and wife should be private, in order to protect the family unit. I gather some other countries have gone this route in codifying or having a Uniform Evidence Act.

Mr. Tollefson: The American federal rules of evidence, which apply in all federal prosecutions, and have now been adopted by over 20 states as a model, do provide a fairly comprehensive set of rules of evidence. Like the bill that you have before you, it is not a code; there are still areas that are left to the common law. Of course, you cannot entirely exclude the common law, because the first day this is promulgated some lawyer is going to hold it up and say, "I think this means this," and away we go.

As Mr. Tassé mentioned in his opening remarks, a great deal of work has been done in a number of jurisdictions, particularly Australia. There have been a number of legislative efforts to, if not legislate comprehensively, at least expand the area that is covered by single legislative statement, instead of having an amalgam of statutory rules found in various statutes and common law principles, as is the situation at present. Quite frankly, I do not think we are being very radical.

[Traduction]

laquelle la Conférence canadienne de l'uniformisation du droit a souscrit.

M. Ewaschuk: Je pourrais peut-être ajouter quelque chose au sujet de la compétence et de la contraignabilité. Nous partons du principe que l'épouse est un témoin compétent; c'est donc elle qui décide si elle va témoigner puis qu'elle n'est pas contraignable, ce qui fait qu'en vertu de la règle courante, la décision lui appartient, auquel cas il n'y a pas de mariage à sauver. Tout comme en vertu du common law, d'ailleurs, qui fait d'elle un témoin compétent et contraignable de telle sorte que la règle ne reconnaît en fait que les mariages approuvés par l'état et par l'église et ainsi de suite.

A la lecture de l'article 92(2)(c), on voit que la Chambre haute a déjà en fait adopté le projet de loi sur les infractions sexuelles qui fait de l'épouse un témoin compétent et contraignable lorsque la victime est un enfant âgé de moins de 14 ans. Par conséquent, cette règle a été en grande partie modifiée. La vieille règle qui permettait même à l'épouse de se cacher, à la limite, a été réduite par les cours d'appel. Lorsqu'un mari vole la propriété de sa femme, elle ne peut témoigner contre lui s'ils ne sont pas séparés. S'il la bat, l'article 4 de la Loi sur la preuve au Canada permet actuellement à cette dernière de témoigner contre lui. Il existe un grand nombre d'exceptions à cette règle de base et nous avons décidé que si la femme désire témoigner, elle devrait être autorisée à le faire et c'est, comme M. Tollefson l'a dit, un jugement de valeur que nous avons fait.

Le sénateur Lewis: Je crois que cela nous amène à l'aspect des communications confidentielles entre les époux, n'est-ce pas? C'est bien là une question différente.

M. Ewaschuk: C'est exact.

Le sénateur Lewis: A mon avis, la vieille théorie voulait que les communications entre mari et femme soient privées, de manière à protéger la cellule familiale. Je crois savoir que certains autres pays ont adopté le même principe lorsqu'ils ont codifié ou uniformisé leurs lois sur la preuve.

M. Tollefson: Aux États-Unis, les règles fédérales sur la preuve qui s'appliquent dans toute poursuite découlant de la Loi fédérale et que plus de vingt États ont déjà adoptées comme modèle, constituent un ensemble assez complet. À l'instar du projet de loi dont vous êtes saisis, elles ne constituent pas un code; certains domaines relèvent toujours du common law. Évidemment, on ne peut exclure entièrement le common law parce que le jour où elles entreront en vigueur, il se trouvera certainement un avocat quelque part pour dire qu'à son avis, telle règle veut dire ceci ou cela, ce qui fait qu'il est nécessaire d'avoir un point de repère.

Comme M. Tassé l'a dit dans ses commentaires préliminaires, dans de nombreux pays, surtout l'Australie, on a beaucoup travaillé dans ce domaine. Ils ont fait beaucoup d'efforts sur le plan législatif de manière à étendre, au moins, à défaut d'adopter des lois complètes, le champ d'application de chaque disposition de la loi plutôt que d'intégrer des règles statutaires à diverses lois et à certains principes de common law comme c'est actuellement le cas. En toute franchise, je ne crois pas que nous soyons très radicaux.

[Text]

Senator Lewis: I was going to ask you if you knew what their experience had been.

Mr. Tollefson: I do not have first-hand experience of the situation in the United States, although we have had a number of contacts with Professor Paul Rothstein, who was involved in much the same way that Mr. Ewaschuk and I are involved here, as an adviser to the American government when that bill was introduced. He is one of the experts in the evidence field. Perhaps he is biased, since he writes a text on the subject and probably likes the rules the way they are, but his view is that it is working well. In the first four or five years there had been a sudden upsurge in litigation on evidentiary points, but since that time it has levelled off. The other thing, which is at best hearsay, in fact double or triple hearsay—

Mr. Ewaschuk: An anecdote.

Mr. Tollefson: An anecdote was told us by Judge Murray, who was a member of our task force, and certainly no admirer of codes. In fact, if you go through the report of the task force you will find perhaps a dozen different dissents by Judge Murray, and then a final dissenting report in which he says, "Who needs a code, or indeed a comprehensive statement, as everything is working pretty well"? He reported on a meeting of judges at which there was a judge from the United States in attendance. They got on the topic of evidence and he was asked, "How are these new rules working in the United States?" He said, "Oh, just fine. There's a little book we have that explains them all. It has simplified the process and speeded things up enormously".

Those are the only two bits of information I can give you, neither of which is really very reliable. I do not think we have anything else.

Senator Godfrey: Just let me clear up this question that this is not a code. Is there a section that says so? Is that section 6? How is it made not a code?

Mr. Tollefson: There is a common law principle interpretation that says a statute only excludes the common law to the extent that it is necessarily inconsistent with the common law. In section 5 of the evidence code of the Law Reform Commission, which specifically excludes the common law; the common law is there in the background, not only for purposes of interpretation but for purposes of filling in the lacuna that exists in the law. There are about four or five different areas in which the task force felt constrained to say "Let's leave it to the common law". One of them is the similar facts rule, which is a rule that says ordinarily evidence of the accused having done something similar on another occasion cannot be brought in unless it tends to show system or goes to show that a defence that was open to him should not be allowed, or, as the House of Lords said, it would be an affront to common sense to exclude the evidence.

The English have tried in one of their acts to spell out a similar facts rule. Our feeling was that it was not a very successful legislative attempt, and that perhaps this was an

[Traduction]

Le sénateur Lewis: J'allais vous demander si vous étiez au courant de l'expérience qu'ils ont tentée.

M. Tollefson: Je ne connais pas très bien la situation aux États-Unis en dépit des nombreux contacts que nous avons eus avec le professeur Paul Rothstein, qui a fait dans son pays le même genre de travail que M. Ewaschuk et moi au Canada à titre de conseiller du gouvernement américain lorsque ce projet de loi a été présenté. C'est un expert du domaine de la preuve. Il n'est peut-être pas tout à fait impartial, puisqu'il a écrit un ouvrage sur le sujet et qu'il préfère probablement que les règles restent ce qu'elles sont, mais il est d'avis qu'elles fonctionnent bien. Au cours des quatre ou cinq premières années, il y a eu une avalanche de litiges partout sur des points de preuve, mais les choses se sont calmées depuis. L'autre point, qui n'est fondé que sur ouï-dire, et encore ouï-dire répétés . . .

M. Ewaschuk: Sur une anecdote.

M. Tollefson: Le juge Murray, qui était un membre de notre groupe de travail et qui n'est certainement pas un partisan des codes, m'a raconté une anecdote. En fait, lorsqu'on lit le rapport du groupe de travail, on se rend compte que le juge Murray n'était pas d'accord sur près d'une douzaine de points et qu'il a même rédigé un rapport final de dissension dans lequel il dit: «Quel besoin avons-nous d'un code ou même d'une déclaration générale étant donné que tout va très bien?» Il faisait un rapport sur une rencontre de juges à laquelle participait un juge américain. Lorsqu'ils se sont mis à parler de la preuve, on lui a demandé: «Comment fonctionnent ces nouvelles règles aux États-Unis?», ce à quoi il a répondu: «Très bien. Il existe un petit livre qui les explique toutes clairement. Ce petit livre a énormément simplifié et accéléré les choses».

Ces deux renseignements sont tout ce que je peux vous dire à ce sujet et aucun d'eux n'est vraiment valable. J'ai bien peur que nous n'ayions rien d'autre là-dessus.

Le sénateur Godfrey: Permettez-moi de clarifier ce que vous avez dit, à savoir qu'il ne s'agit pas d'un code. Y a-t-il un article qui dit que ce n'en est pas un? Est-ce l'article 6? Comment se fait-il qu'il ne s'agisse pas d'un code?

M. Tollefson: Il y a un principe du common law qui veut qu'une loi n'exclue le common law que dans la mesure où elle est nécessairement incompatible avec lui. À l'article 5 du code sur la preuve de la Commission de réforme du droit, qui exclut expressément le common law, ce dernier est toujours présent en sous-entendu, non seulement à des fins d'interprétation, mais dans le but de combler la lacune qui existe dans la loi. Il y a quatre ou cinq sujets que le groupe de travail s'est estimé forcé de laisser au common law. L'un d'eux réside dans la règle des faits similaires, laquelle dit qu'habituellement, la preuve qu'un accusé a déjà commis une infraction semblable ne peut être déposée contre lui à moins qu'elle ne vise à démontrer qu'il y a chez l'accusé un comportement systématique ou que la défense qu'il a invoquée ne devrait pas lui être permise ou, comme l'a dit la Chambre des Lords, lorsque ce serait un affront au bon sens d'exclure cette preuve.

Les Britanniques ont tenté de préciser la règle des faits similaires dans une de leurs lois. À notre avis, l'entreprise n'a pas eu beaucoup de succès et c'était peut-être un domaine où

[Text]

area where the courts on a case by case basis would be in a better position to determine what should be the law than for us to sit down and, on a purely academic basis, say, "Let's include this, but let's exclude that". That was one of the major exceptions.

There are obviously provisions in here about opinion, but there are certain aspects of the law relating to opinion that are not covered. There is no reference to solicitor/client privilege; there is no reference to the rules governing evidence on appeal; character evidence in civil cases is not covered, which is not a matter that comes up very frequently, but it was our feeling that because it was a matter that came up so infrequently the courts could probably handle it just as well.

Senator Godfrey: With respect to the Charter of Rights and Freedoms, before this approval, when there was only one dissident, had the amendments already been made?

Mr. Tollefson: No.

Senator Godfrey: Does the Charter of Rights and Freedoms result in many amendments?

Mr. Ewaschuk: Certainly out of Whitehorse, where we finalized, I can give you one, although I am sure there were many more. There was a lot of fine tuning at the end; you always change this and that when you read a little more carefully. Some of us with age learn, as we go along, to read a little more carefully. The clear one as part of the trade off between defence counsel and the crown was section 12 of the Canada Evidence Act. Most defence counsel did not want the crown to be able to cross-examine an accused who took the stand on each and every prior conviction; they thought that told too much against an accused, too much pulling towards guilt. They argued going a little more towards the British approach, where only if he throws away his shield, exposes his character, says something very good about himself, can you attack him and cross-examine. Perhaps also if there was an element of fraud, if he had lied somehow before, this type of conviction might be used. The prosecutors say, "But what are you going to give us?" Part of that trade off was that the judge, as they can in England, should be able to make a comment when the accused does not testify. Give the accused the benefit when he or she goes in the witness-box, but if the accused does not go in and you have got past a non-suit motion for a directed verdict—this is an encouragement to testify so that the whole story is before the jury or the court—therefore, you can comment about the failure, tell the jury that in fact the person did not testify although able to testify, and if they found the case was very strong they could take this into consideration. Therefore, they said the judge can make the comment, the crown can make the comment.

As part of the charter we were very concerned about the presumption of innocence, and that was one of the leadings things, the right of the prosecutor to make the comment, in

[Traduction]

les tribunaux étaient mieux placés, à chaque procès, pour déterminer ce que serait la loi; cela vaudrait mieux que si un groupe d'étude quelconque décidait, en se basant sur de pures abstractions, de garder certaines dispositions et d'en supprimer d'autres. C'était là l'une des exceptions principales.

Notre code contient évidemment des dispositions relatives à l'opinion, mais la loi comporte certains aspects relatifs à l'opinion auxquels notre code ne s'applique pas. On ne parle pas du privilège avocat/client, ni des règles régissant la preuve en appel ni de la preuve de moralité dans les causes civiles, un sujet dont on ne traite pas très fréquemment, mais dont nous avons estimé qu'étant donné cette rareté, les tribunaux pourraient probablement se charger.

Le sénateur Godfrey: Au sujet de la charte des droits et libertés, avant cette approbation, lorsqu'il n'y avait qu'un seul contestataire, les amendements avaient-ils déjà été adoptés?

M. Tollefson: Non.

Le sénateur Godfrey: La Charte entraîne-t-elle de nombreux amendements?

M. Ewaschuk: Il est certain qu'à la suite de nos entretiens de Whitehorse, où nous avons terminé nos travaux, nous avons fait beaucoup d'amendements dont celui-ci. Nous avons fait beaucoup de modifications mineures vers la fin; quand on relit ce qu'on a déjà écrit, on fait toujours de petites retouches de dernière minute. Certains d'entre nous apprennent, avec l'expérience, à lire un peu plus soigneusement. L'amendement le plus clair que nous avons fait dans le cadre des échanges entre les avocats de la défense et ceux de la Couronne s'applique à l'article 12 de la Loi sur la preuve au Canada. La plupart des avocats de la défense ne voulaient pas que la Couronne ait le droit de contre-interroger un accusé qui a témoigné dans chaque procès antérieur à l'issue duquel il a été condamné; ils estimaient que c'était trop défavorable à l'accusé et que cela incitait trop à prononcer un verdict de culpabilité. Ils se sont inspirés un peu plus de l'approche britannique qui veut qu'on ne puisse attaquer l'accusé ou le contre-interroger que s'il abandonne sa défense, que s'il met son caractère à nu ou fait valoir un très bon point à son sujet. Ce genre de disposition serait peut-être indiqué également en présence d'un élément de fraude, soit si l'accusé avait déjà menti avant. Les avocats de la Couronne disent que cela ne leur laisse pas grand-chose. Cet échange prévoyait que le juge, comme cela se fait en Angleterre, devait pouvoir faire une déclaration lorsqu'un accusé ne témoigne pas. Autrement dit, donner à l'accusé le bénéfice du doute lorsqu'il témoigne, mais lorsqu'il ne témoigne pas et qu'on a déjà demandé comme verdict une ordonnance de non-lieu—ce qui est une incitation à témoigner et à faire connaître toute l'histoire au jury et au juge—il serait possible de mettre ce refus en lumière, de dire au jury qu'en fait l'accusé n'a pas témoigné bien que capable de le faire, ce qui pourrait entrer en considération dans le cas d'une affaire très sérieuse. Par conséquent, les procureurs disaient que cette déclaration appartenait aux juges, à la Couronne.

Quant à la Charte, nous nous sommes beaucoup préoccupés de la présomption d'innocence, le droit du procureur de faire la déclaration et d'annuler, en fait, celle du juge, de sorte que ce

[Text]

fact neutralizing the comment by the judge, so that the judge could not say the jury could take this into consideration, but could merely point out to them that the person could have testified had he or she chosen to do so. That was an example of the charter directing us to back off or amend or change a particular provision.

Senator Godfrey: I should just like to get a feel of it without going into details. Were there many situations like that? Could you give us some idea how many?

Mr. Tollefson: There were three. One of the others was section 22 of the Uniform Evidence Act, which adopted the rule as stated by the Supreme Court of Canada in the *Wray* case, subsequently reaffirmed by *Rothman*. In those cases the Supreme Court of Canada said that even if the evidence had been obtained by illegal or very improper means, this did not give the court the discretion to exclude that evidence unless, in the words of Mr. Justice Martland in the *Wray* case, the admissibility of the evidence was tenuous, the probative force of which is trifling in relation to the main issue, and the admission of which would be gravely prejudicial to the party. In other words, there is very little discretion to exclude. Obviously section 24(2) of the charter goes a good deal further than that, in not only giving the judge the discretion to exclude but requiring him to exclude evidence which infringes any of the protective rights.

In Whitehorse we alerted the Uniform Law Conference to the fact that if the charter came into effect we could not be bound by the rule they had adopted in the Uniform Evidence Act, that the charter would obviously have to prevail. That is what now appears in section 22(1):

Relevant evidence is admissible unless it is excluded pursuant to the Canadian Charter of Rights and Freedoms, this Act or any other Act or law.

The reference to the charter is there.

The third area where the charter had an impact was in relation to the privilege against self-incrimination for a witness. Under section 5 of the present Canada Evidence Act a witness has to answer incriminating questions. That is not like the common law rule, where you can say, "Judge, I'm sorry, I refuse to answer that question on the basis of the fact that this would tend to incriminate me." That is the rule in England and in the United States.

Mr. Ewaschuk: The Fifth Amendment.

Mr. Tollefson: The Fifth Amendment, indeed. Ever since 1893, when we first had a Canada Evidence Act, this common law privilege has gone out the window. The substitute was what we call an immunity provision, whereby you have to answer the question, but then you are protected against the use of the answer in certain types of proceedings. Under the

[Traduction]

dernier ne puisse pas dire au jury d'en tenir compte, mais qu'il soit uniquement autorisé à leur faire remarquer que l'accusé aurait pu témoigner s'il l'avait voulu. A ce chapitre, la Charte nous donnait le choix entre laisser tomber ou modifier telle ou telle disposition.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais avoir une idée générale sans vous demander de me donner des détails. Y avait-il de nombreux cas comme celui-là? Pourriez-vous nous dire combien environ?

M. Tollefson: Il y en a eu trois. L'un d'eux avait trait à l'article 22 de la Loi uniforme sur la preuve, qui reprenait le jugement prononcé par la Cour suprême du Canada dans la cause *Wray* et qui a été réitérée par la suite dans la cause *Rothman*. Dans ces deux causes, la Cour suprême du Canada a dit que même si la preuve avait été obtenue par des moyens illégaux ou très irréguliers, elle n'avait pas le pouvoir discrétionnaire de l'exclure sauf si, dans les termes du juge Martland dans la cause *Wray*, on pouvait douter que la preuve soit recevable, si sa force probante était insignifiante comparative-ment à la question principale et si un aveu pouvait causer un grave préjudice à l'accusé. En d'autres termes, le tribunal ne peut exclure la preuve que dans une très faible mesure. Évidemment, le paragraphe 24(2) de la Charte va beaucoup plus loin que cela car non seulement il donne au juge le pouvoir discrétionnaire d'exclure la preuve, mais lui enjoint d'exclure toute preuve réduisant l'un ou l'autre des droits protégeant la personne.

A Whitehorse, nous avons averti la Conférence canadienne de l'uniformisation du droit que si la Charte entraînait en vigueur, nous ne serions plus liés par la règle qu'elle avait adoptée et inscrite dans la Loi uniforme sur la preuve et que la Charte devrait évidemment primer. C'est ce que prévoit maintenant le paragraphe 22(1):

Tout élément de preuve pertinent est recevable, sauf mise à l'écart découlant de la Charte canadienne des droits et libertés, de la présente loi ou d'une autre loi ou règle de droit. Tout élément de preuve non pertinent est irrecevable.

Voilà la référence à la Charte.

Le troisième domaine où la Charte a exercé une influence concerne le privilège d'un témoin de ne pas s'incriminer lui-même. En vertu de l'article 5 de l'actuelle loi sur la preuve au Canada un témoin doit répondre à des questions susceptibles de l'incriminer. Cela ne ressemble pas au common law selon lequel vous pouvez déclarer «Je regrette, Monsieur le Juge, je refuse de répondre à cette question parce que cela tendrait à m'incriminer». C'est la règle qui est en vigueur en Angleterre et aux États-Unis.

M. Ewaschuk: Il s'agit du cinquième amendement.

M. Tollefson: Du cinquième amendement en effet. Depuis 1893, époque à laquelle nous avons eu pour la première fois la Loi sur la preuve au Canada, ce privilège de common law a été abandonné et remplacé par ce que nous appelons une disposition d'immunité en vertu de laquelle vous devez répondre à la question tout en étant ensuite protégé contre l'utilisation de la

[Text]

Canada Evidence Act it is a subsequent criminal proceeding. But you had to ask for the protection, and, applying the law strictly, you had to ask with respect to every question. That, of course, is a real nuisance; it took up a great deal of time in the courts. It also tended to draw the attention of the authorities to this witness as being a witness who had something to hide. If you were involved in some escapade or offence, obviously the less you say to draw attention to yourself the better off you are.

Section 13 of the charter says that a witness has the right not to have his incriminating answers used against him in any subsequent proceeding. That has been construed as meaning an absolute right; he does not have to claim the right. The Uniform Evidence Act, which had retained the rule that the witness had to claim the protection—just once, but he had to claim it—therefore had to be replaced, and we have followed the lines of section 13 of the charter, whereby the protection is automatic.

Mr. Ewaschuk: That is section 161(2).

Mr. Tollefson: Those are the three instances.

Senator Godfrey: Were there any other places in this bill where you felt it borderline, where you had a real decision as to whether it did or did not offend against the charter and you came to the conclusion it did not or you had some doubt, or was it all clear-cut?

Mr. Ewaschuk: Maybe it is somewhat boastful, but I do not think there are very many federal provisions that violate the charter. I think the charter was based on the Bill of Rights, a lot of common law and such. Yes, there may be a few, and I think some of those are being litigated now. Clearly here, doing this, I think those were the only three. It was questionable with respect to some whether or not we needed to do it, but we decided to err on the side of caution.

Senator Godfrey: So as far as you are concerned, there is nothing here which somebody, reaching for a straw, might be able to argue is contrary to the Charter of Rights and Freedoms?

Mr. Ewaschuk: They may go with the section 91 comment, which I say is neutral. In fact, some crowns do not like it at all; it seems to take away from the *Vezeau* case in the Supreme Court of Canada, which says the jury should take it into consideration if the person does not testify. But you cannot tell them that; you keep them in ignorance of their right to do so. Some crowns have said, "You have taken too much away from us." You can flip the coin and say to yourself, as some defence counsel say, "My gosh! Since we have never had it in Canada, the right to make some kind of comment at all, subject to some exceptions where the jury has invited or the accused has somehow opened the issue", on which there is some case law in the Supreme Court of Canada, "that somehow derogates from the presumption of innocence by even telling the jury that the

[Traduction]

réponse dans certains types de procédure. En vertu de la Loi sur la preuve au Canada, il s'agit de poursuites ultérieures au criminel. Vous devez toutefois demander la protection et cela pour chaque question si on applique la loi de façon stricte. Bien entendu, cela est très gênant et fait perdre beaucoup de temps dans les tribunaux. Ce procédé tendait également à attirer l'attention des autorités sur le témoin en les amenant à penser qu'il avait quelque chose à cacher. Si vous aviez commis un délit quelconque, il est évident que vous aviez tout intérêt à en dire le moins possible pour ne pas attirer l'attention sur vous.

L'article 13 de la Charte des droits précise qu'un témoin a le droit que les réponses qui l'incriminent ne soient pas utilisées contre lui dans toutes poursuites ultérieures. On a considéré qu'il s'agissait là d'un droit absolu et le témoin n'a pas à le réclamer. La Loi uniforme sur la preuve qui avait conservé la règle selon laquelle le témoin devait réclamer la protection, une seule fois, mais il devait la réclamer, devait donc être remplacée, et nous nous sommes fondés sur l'article 13 de la Charte en vertu duquel la protection est automatique.

M. Ewaschuk: Il s'agit du paragraphe 161(2):

M. Tollefson: Ce sont les trois cas prévus.

Le sénateur Godfrey: Y a-t-il d'autres dispositions du projet de loi où vous pensez qu'il y ait un cas limite, où vous avez eu une véritable décision à prendre quant à savoir s'il y avait ou non infraction à la Charte et où vous avez abouti à la conclusion que ce n'était pas le cas, où vous aviez certains doutes, ou bien tout était clairement défini?

M. Ewaschuk: Peut-être que c'est quelque peu prétentieux mais je ne pense pas qu'il y ait beaucoup de dispositions fédérales qui violent la Charte. Je pense que cette dernière a été fondée sur la déclaration des droits et, pour une grande partie sur le common law. Bien entendu il peut y avoir quelques cas, et je pense qu'ils sont actuellement contestés. Manifestement, je crois que nous n'avons ici que ces trois cas. Pour certains, on peut se demander s'il était opportun ou non de prendre des mesures mais nous avons décidé de pécher par prudence.

Le sénateur Godfrey: De sorte qu'à votre avis, quelqu'un qui chercherait une faille ne pourrait rien trouver qui soit contraire à la Charte des droits et libertés?

M. Ewaschuk: Ils pourraient se reporter à l'article 91 qui, je l'ai dit, est neutre. En fait, quelques avocats de la Couronne ne l'aiment pas du tout. Il semble s'écarter de l'affaire *Vezeau* de la Cour suprême du Canada, qui précise que le jury doit le prendre en considération si la personne ne témoigne pas. Toutefois on ne peut pas le dire à l'accusé et on le maintient dans l'ignorance de son droit à procéder ainsi. Certains avocats de la Couronne ont déclaré «Vous nous avez enlevé trop de choses». Vous pouvez jouer à pile ou face et vous dire, comme le font certains avocats de la défense «Nom d'un chien! Nous n'avons jamais eu le droit au Canada de formuler des observations quelconques, à part quelques exceptions où le jury l'avait demandé ou lorsque l'accusé avait d'une certaine façon ouvert la voie». Il existe à la Cour suprême du Canada certains

[Text]

accused has the right to testify." I do not think that argument will take hold or be accepted by the Supreme Court of Canada. Imaginative counsel can come up right now, as they are, with all kinds of fanciful arguments about the charter, and those eventually have to be resolved by the Supreme Court of Canada. Right now the courts, on the other hand, have been taking a fairly conservative approach to the charter and they have struck down very few provisions.

Senator Lewis: It might be interesting to the committee if Mr. Tollefson wants to tell them what he told me about the significant difference in the statistics between Canada and the United Kingdom on the question of the criminal record. In Canada, of course, if the accused gives evidence he is open to be questioned on his criminal record, whereas I understand that in the United Kingdom that is not so. Mr. Tollefson had some interesting statistics that might be of interest to the committee.

Mr. Tollefson: These statistics are based on my own doctoral work when I was in England and Canada. My work was on the privilege against self-incrimination and a comparative study between the two countries. I wanted to know, for example, how frequently the accused exercised his right not to enter the witness-box, this being one arm of the privilege against self-incrimination. In England, as Mr. Ewaschuk has pointed out, the accused, if he does enter the witness-box, does not have to face cross-examination on his record, unless he has thrown away his shield, essentially, by making out that he is a good fellow or making out that the prosecutor is a liar, or something like that.

The survey I conducted, which was in I think the ten busiest jury courts in England, involving nearly 3,000 accused persons, revealed that, I believe it was, 1.2 per cent of accused persons did not enter the witness-box; a very high percentage, almost everybody, entered the witness-box. By way of contrast, the figures for western Canada—I was not able to conduct a survey all the way across the country—revealed that in jury cases only 25 per cent of accused persons entered the witness-box; in other words, 75 per cent did not enter the witness-box. In non-jury cases only 35 per cent entered the witness-box.

There are several possible explanations for this. For example, the right of comment by the judge obviously has to be taken into account. However, even in England this right of comment by the judge is rarely exercised, and it is not usually a very severe comment. The attitude towards prosecutions for perjury is another basis for drawing the conclusion that maybe you are better off in Canada to stay out of the witness-box and not perjure yourself, whereas in England maybe they take the view, "Let's have a go. Nobody is going to prosecute us for telling lies in our own defence anyway."

I do not think there is really any doubt that the major contributing factor to this enormous difference in the statistics

[Traduction]

précédents selon lesquels «c'est dans une certaine mesure déroger à la présomption d'innocence de dire au jury que l'accusé a le droit de témoigner». Je ne pense pas que cet argument soit accepté par la Cour suprême du Canada. Un avocat qui a de l'imagination peut provoquer un grand nombre d'arguments fantaisistes sur la Charte et c'est ensuite naturellement à la Cour suprême du Canada de les résoudre. D'un autre côté, les tribunaux ont pour l'instant adopté une approche très conservatrice de la Charte et ils n'ont renversé que très peu de dispositions.

Le sénateur Lewis: Il pourrait être intéressant pour le comité de connaître ce que M. Tollefson m'a dit au sujet de la différence importante qui existe dans les statistiques du Canada et celles du Royaume-Uni en ce qui concerne le casier judiciaire. Au Canada, si l'accusé témoigne, il risque d'être interrogé sur son casier judiciaire alors que d'après ce que je comprends, ce n'est pas le cas au Royaume-Uni. M. Tollefson possède certaines statistiques qui pourraient intéresser le comité.

M. Tollefson: Ces statistiques sont basées sur les travaux de mon doctorat, alors que je me trouvais en Angleterre et au Canada. Mes travaux portaient sur le privilège de ne pas s'incriminer soi-même et sur une étude comparative entre les deux pays. Je voulais savoir par exemple, s'il était fréquent que l'accusé exerce son droit de ne pas se présenter à la barre des témoins, cela étant un élément du privilège de ne pas s'incriminer soi-même. Comme l'a fait remarquer M. Ewaschuk, en Angleterre, s'il ne se présente pas à la barre des témoins, l'accusé n'a pas à subir un contre-interrogatoire sur son casier judiciaire, à moins qu'il n'ait renoncé à sa protection en faisant principalement valoir qu'il est une personne honnête ou en établissant que le plaignant est un menteur.

L'étude que j'ai effectuée dans ce que je crois être les dix tribunaux de jurés les plus actifs d'Angleterre et où près de 3,000 accusés étaient impliqués, a fait apparaître qu'il n'y avait, je crois, que 1.2 p. 100 des accusés qui refusaient de comparaître à la barre des témoins. Par opposition, dans l'Ouest du Canada (je n'ai pas pu effectuer une enquête dans tout le pays) il ressort des chiffres que dans les affaires de jurés il n'y avait que 25 p. 100 des accusés qui comparaissaient à la barre des témoins. En d'autres termes, 75 p. 100 n'y comparaissaient pas. Dans les affaires où il n'y avait pas de jurés, il n'y avait que 35 p. 100 des accusés qui comparaissaient à la barre des témoins.

Il y a à cela plusieurs explications possibles. Par exemple, on doit tenir compte du droit du juge à formuler des observations. Toutefois, même en Angleterre, ce droit est rarement exercé et il ne s'agit pas d'ordinaire d'observations très sévères. L'attitude en ce qui concerne les poursuites pour parjure constitue une base pour en arriver à la conclusion qu'il peut être préférable au Canada de ne pas se présenter à la barre des témoins et de ne pas se parjurer, alors qu'en Angleterre ils adoptent le point de vue selon lequel personne ne vas les poursuivre pour raconter des mensonges pour leur propre défense.

Je pense qu'il ne fait aucun doute que le principal facteur relatif à cette différence énorme dans les statistiques découle

[Text]

is the fact that the accused does not have to face his criminal record in England whereas he does in Canada. In the view of the majority of us, it is unfair to ask the accused to answer questions about his previous criminal record. You cannot adduce this evidence against him; the similar facts rule would normally prevent you from doing that. Yet under the guise of credibility these previous convictions can be brought out.

There is one other aspect. I conducted a series of interviews, using a standard form questionnaire, with prisoners in the two countries, jurors in Canada and what are known as shadow jurors in England, to see what impact the revelation of a serious previous criminal record had upon jurors. I did it by comparing that with five other types of detrimental evidence. In each case, whether it was prisoner or juror in Canada or England, the most serious damaging effect that could occur from six different kinds of evidence was revelation of the previous record; in each case roughly 94 per cent said that that was the worst thing that could happen. That convinced me. It may not convince everybody else, but I thought it was fairly significant.

Senator Godfrey: Were you able to get any statistics as to whether in England going into the witness-box helped people? Did you get any feel about the effect on convictions?

Mr. Tollefson: I have feelings about that, but I cannot say I have any hard data, and I would not want to mislead you. Maybe Mr. Ewaschuck, who has had a great deal of experience as a prosecutor and in other capacities, would have some other views on it.

Mr. Ewaschuck: Mr. Tassé sent me over to England a few times, years ago, and the English judges told me they feel the only guilty people who escape are the fraud types, who are very glib, very articulate, and their record does not come out. They seem to be the exception. They will look very carefully if you start saying, "I belong to the tennis club here along with Senator Godfrey." If you start tossing out names you are throwing away your right of protection by indirectly trying to show you are a person of good reputation and the prior record is let in. In England they are very happy with it. They do not understand the Canadian way. On the other hand, Canadian judges tell us that it is very vital; once a thief, always a thief. If somebody with five previous convictions for false pretences and now up on another bad cheque case gives evidence, why should he not be cross-examined to show that he hangs paper, commits fraud?

You can be cynical one way or the other. I think we have learned to live with our own system. Certainly those who complain most are defence counsel, who say it seems to be totally unfair, especially with old records. On the other hand, most prosecutors will say they do not like to put an old record to an accused person because they think it will rebound against them, they believe the jury may think it is totally unfair to bring out an old record. There are pros and cons, but I think

[Traduction]

du fait que l'accusé n'est pas confronté à son dossier criminel en Angleterre comme c'est le cas au Canada. Pour la majorité d'entre nous, il n'est pas juste de demander à l'accusé de répondre à des questions au sujet de son casier judiciaire. Vous ne pouvez pas produire cette preuve contre lui. La règle sur les faits similaires vous empêcherait normalement de le faire. Cependant, sous le couvert de la crédibilité, ces condamnations antérieures peuvent être mises en lumière.

Il existe un autre aspect. J'ai dirigé des séries d'entrevues en utilisant un questionnaire uniforme, auprès de détenus des deux pays, de jurés au Canada et de ce que l'on appelle les jurés fantômes en Angleterre, pour voir qu'elles étaient les répercussions sur les jurés de la révélation d'un casier judiciaire chargé. J'ai procédé en comparant avec cinq autres types de preuves peu avantageuses. Dans chaque cas, qu'il s'agisse d'un détenu ou d'un juré au Canada ou en Angleterre, les répercussions les plus nuisibles pouvant découler des six types différents de preuves ont été la révélation du casier judiciaire. Dans chaque cas, environ 94 p. 100 des intéressés ont déclaré que c'était le pire qui pouvait se produire. Cela m'a convaincu. Il est possible que ce ne soit pas l'avis de tout le monde, mais j'ai pensé que c'était très significatif.

Le sénateur Godfrey: Avez-vous été en mesure d'obtenir des statistiques quant à savoir s'il pouvait être avantageux en Angleterre de comparaître à la barre des témoins? Avez-vous eu l'impression que cela avait des répercussions sur les condamnations?

M. Tollefson: J'ai des impressions à ce sujet, mais pas de données précises et je ne voudrais pas vous induire en erreur. Peut-être que M. Ewaschuck qui possède une grande expérience en qualité de procureur pourrait avoir quelques opinions à ce sujet.

M. Ewaschuck: Il y a quelques années, M. Tassé m'a envoyé à quelques reprises en Angleterre et les juges anglais m'ont dit qu'ils étaient d'avis que les seuls coupables qui s'échappaient étaient des fraudeurs qui sont beaux parleurs et dont les antécédents ne sont pas révélés. Ils semblent être l'exception. Ils feront très attention si vous commencez à citer des noms. Vous renoncez alors à votre droit à la protection en essayant de démontrer indirectement que vous êtes une personne de bonne réputation, ce qui fait entrer en jeu les antécédents. En Angleterre, cela leur plaît. Ils ne comprennent pas la façon de procéder des Canadiens. D'un autre côté, les juges canadiens nous disent que c'est très important et que celui qui a volé une fois sera toujours un voleur. Si quelqu'un qui a été condamné à cinq reprises pour fausses allégations, se trouve de nouveau dans une mauvaise affaire et doit témoigner, pourquoi ne ferait-il pas l'objet d'un compte interrogatoire pour démontrer qu'il a commis une fraude?

Vous pouvez vous montrer sceptique d'un côté ou de l'autre. Je pense que nous avons appris à vivre avec notre propre système. Il est certain que ceux qui se plaignent le plus sont les avocats de la défense qui disent que cela semble totalement injuste, en particulier en ce qui concerne les anciens casiers judiciaires. D'un autre côté, la plupart des procureurs déclareront qu'ils n'aiment pas utiliser un ancien casier judiciaire contre un accusé parce qu'ils pensent que cela lui fera du tort

[Text]

there is a policy consideration here to encourage accused persons to testify. On the other hand, I practised in Toronto for many years and out of more than 100 jury trials that I was involved in I think I had only about four in which the accused did not testify. Practices may differ a little between central and western Canada.

Senator Lewis: They are all good in Toronto.

Senator Lapointe: Has there been any objection to expert witnesses submitting written opinions instead of coming to court?

Mr. Tollefson: That is only in civil cases. I think almost everybody agreed this was a beneficial change. The practice has been adopted in Nova Scotia and British Columbia. Judge Murray, who did not like the rest of what we were doing very much, said, "This has been a boon as far as we are concerned, it has reduced the number of witnesses who have to be called and it is working extremely well." What we have done basically is to pattern the federal legislation on the B.C. and Nova Scotia legislation. As I say, it only happens in civil cases.

Senator Lapointe: You mean that in criminal cases they will have to appear?

Mr. Tollefson: Yes.

The Chairman: Perhaps I could ask a supplementary question on the topic of expert witnesses. Was any thought given to the suggestion that has been made from time to time, which I must say appealed to me, of having expert witnesses called by the judge alone and getting away from the adversarial problems when you have two expert witnesses totally contradicting one another in their testimony? It always seemed to me that that tended to bring that aspect of our system into some public disrepute, because people cannot understand how two psychiatrists, or whatever they may be, can come to such totally contradictory points of view.

Mr. Tollefson: That certainly was discussed. Of course, even today in criminal cases the court has the right, as I understand it, to call its own expert witness. There is no such provision in civil cases at present, the argument being that a civil dispute is a battle between two opposing parties and the judge should stay out of it, basically he is just an umpire. On the other hand, our view was that there were occasions when the judge should intervene in the interests of justice and appoint, preferably with the agreement of the parties, a court witness, who I suppose would express a disinterested point of view. As you know, when you want an expert witness you go through a list of them until you find one who is favourable to your point of view and you call him, you certainly do not call the others. A court witness would presumably have a somewhat less one-sided approach. That is provided for in section 40 of the bill.

[Traduction]

et ils croient qu'un jury peut penser qu'il est totalement injuste de faire état d'un ancien casier judiciaire. Il y a le pour et le contre mais je pense qu'ici la politique est d'encourager les accusés à témoigner. D'un autre côté, j'ai exercé pendant de nombreuses années à Toronto et dans plus de 100 procès avec jury où j'ai participé, je crois qu'il y en a eu que quatre où l'accusé n'a pas témoigné. Les pratiques peuvent différer un peu entre le centre et l'ouest du Canada.

Le sénateur Lewis: Elles sont toutes bonnes à Toronto.

Le sénateur Lapointe: Y a-t-il eu des objections à ce que des témoins experts présentent des avis écrits au lieu de venir au tribunal?

M. Tollefson: Cela ne concerne que les affaires civiles. Je crois que presque tout le monde est d'accord que le changement a été bénéfique. La pratique a été adoptée en Nouvelle-Écosse et en Colombie-Britannique. Le juge Murray qui n'aimait pas beaucoup ce que nous faisons a déclaré «cela a été un bienfait en ce qui nous concerne, le nombre de témoins à convoquer s'est trouvé être diminué et tout fonctionne extrêmement bien». Fondamentalement, nous avons modelé la législation fédérale sur celle de la Colombie-Britannique et de la Nouvelle-Écosse. Comme je l'ai dit, cela ne se produit que dans les affaires civiles.

Le sénateur Lapointe: Vous voulez dire qu'en matière criminelle, l'inculpé devra comparaître?

M. Tollefson: Oui.

Le président: Je pourrais peut-être poser une question supplémentaire au sujet des experts. Avez-vous pensé à la suggestion qui a été faite à quelques reprises, et qui me semble intéressante, soit que le juge puisse seul désigner des experts comme témoins et éviter ainsi les problèmes qui se posent lorsque les témoignages de deux experts sont tout à fait contradictoires. Il m'a toujours semblé que cette pratique avait tendance à faire tomber notre système en discrédit aux yeux du public, parce que celui-ci ne peut pas comprendre comment deux psychiatres, ou autres, puissent exposer des points de vue complètement contradictoires.

M. Tollefson: On en a certainement discuté. Évidemment, même aujourd'hui, en matière criminelle, le tribunal a le droit, si je comprends bien, d'appeler son propre expert à témoigner. Il n'existe pas de dispositions à cet effet en matière civile actuellement. On a prétendu qu'en matière civile un litige est une bataille entre deux parties opposées et que le juge ne devrait pas s'en mêler; il n'est que l'arbitre. Par contre, nous sommes d'avis qu'il y a des circonstances qui justifient l'intervention du juge, dans l'intérêt de la justice, et que celui-ci devrait désigner par ordonnance, de préférence avec l'accord des parties, un témoin qui, je suppose, pourrait exprimer un point de vue impartial devant le tribunal. Comme vous le savez, lorsque vous voulez faire comparaître un témoin, vous consultez une liste jusqu'à ce que vous en ayez trouvé un qui soit d'accord avec votre point de vue, et c'est celui qui vous appelez, vous n'appelez certainement pas les autres. Un témoin désigné par le tribunal aurait probablement un point de vue plus impartial. C'est ce que prévoit l'article 40 du projet de loi.

[Text]

Senator Bosa: I was interested in the comment made by Mr. Ewaschuk, who said that if an accused produced an array of witnesses to testify to his good character it would open the way to the prosecution bringing out the accused's previous record. However, he added that in certain cases that triggers the sympathy of the jury. Have there been any such instances?

Mr. Ewaschuk: Maybe I did not explain that clearly. It is more in the Canadian situation where at present as soon as the accused enters the witness-box the crown has the right automatically to cross-examine on his previous record. Some crowns do not do it. At one time there was a crown attorney named Lesage, who is now a judge, maybe because he was a nice soft crown; he never cross-examined on the accused's previous record; it was within his discretion to do so and he did not like to do it. One judge before whom this crown had appeared many times said on one occasion, having convicted somebody, "Mr. Lesage, please pass me his criminal record." When Lesage said, "This man hasn't a criminal record", the judge blanched a little bit. It is at the discretion of the prosecutor to do that.

Let me put the hypothetical case of someone charged with break and enter who had been convicted ten years ago of break and enter, but who in those ten years had never gone to gaol, had a steady job and a wife. On the night in question he had gone out to the pub where some of his cohorts convinced him to break into some place as a lark, or whatever. When charged before the courts he pleads not guilty, because he says, "I was drunk and I didn't know what I was doing." Some prosecutors would automatically put his record to him, saying, "I put it to you that you were convicted of break and enter on such-and-such a date." I would have to get a feeling in that case. It is a matter of strategy and common sense whether or not that might rebound against the prosecutor, whether the jury would say, "You are unfair, that is an old debt already paid and discharged by this man, why are you putting it to him, when he has been good for ten years and he has been a family man, working." That is part of it. In England that could not happen, that record would not come out at all. In Canada there is a possibility that it might come out. Unfortunately some crowns do it. This provision will make sure that they will not be able to do so.

Senator Bosa: Once this bill is passed, that discretion will be taken away from them?

Mr. Ewaschuk: Yes, unless the accused calls all his neighbours to say he is of good character. In those circumstances the crown could exercise that discretion, but does not have to. I think most of them would say, "After ten years, so what, leave it alone."

Senator Bosa: In other words, the prosecution could do it only in response, rather than initiating it.

[Traduction]

Le sénateur Bosa: L'observation faite par M. Ewaschuk est intéressante: si un inculpé demande à une foule de témoins de comparaître en sa faveur, il pourrait amener le procureur à consulter son casier judiciaire. Il a toutefois ajouté que dans certains cas cette pratique attire la sympathie du jury. Y a-t-il eu des cas de ce genre?

M. Ewaschuk: Je ne me suis peut-être pas exprimé clairement. Il s'agit d'une pratique qui existe actuellement surtout au Canada, où aussitôt que l'inculpé est appelé à la barre des témoins, l'avocat de la couronne a automatiquement le droit de le contre-interroger sur son casier judiciaire. Certains avocats de la couronne ne le font pas. Il y a eu à un moment donné un procureur de la couronne nommé Lesage, qui est maintenant juge, qui n'a jamais contre-interrogé les inculpés concernant leur casier judiciaire; il pouvait le faire à sa discrétion mais il n'aimait pas le faire. A un moment donné, un juge devant lequel cet avocat de la couronne avait comparu maintes fois a dit, après avoir reconnu coupable l'inculpé: «Monsieur Lesage, veuillez me passer son casier judiciaire». Lorsque M. Lesage a répondu: «Cet homme n'a pas de casier judiciaire», le juge est devenu blême. L'avocat a le droit d'agir ainsi, à sa discrétion.

Prenons maintenant un cas hypothétique où un homme accusé de vol avec effraction, avait été reconnu coupable du même délit il y a dix ans, mais qui, au cours de ces dix années, n'avait jamais été en prison, il avait un emploi régulier et une femme. Durant la soirée en question, il était allé au pub où certains des individus avec qui il était l'ont convaincu d'entrer avec effraction dans un établissement, histoire de rigoler. Lorsqu'il a comparu devant le tribunal, il a plaidé non coupable disant: «J'étais ivre et je ne savais pas ce que je faisais». Certains avocats de la Couronne feraient automatiquement référence à son casier judiciaire, disant: «Je suis sûr que vous avez déjà été reconnu coupable de vol avec effraction». J'hésiterais dans un tel cas. Cette tactique peut revenir contre l'avocat, et il s'agit d'une question de stratégie et de bons sens où le jury pourrait dire: «Vous êtes injuste, cet homme a déjà payé sa dette envers la société et il a été libéré. Pourquoi le lui rappeler lorsqu'il a été un bon citoyen pendant dix ans, qu'il a une famille et qu'il travaille». Cela fait partie du jeu. En Angleterre, cette situation ne pourrait se produire, aucune référence ne pourrait être faite au casier judiciaire. Mais au Canada il y a une possibilité que cela arrive. Malheureusement, certains avocats le font. Cette disposition a pour but de les empêcher de recourir à cette pratique.

Le sénateur Bosa: Une fois le projet de loi adopté, ils n'auront plus la possibilité de le faire à leur discrétion?

M. Ewaschuk: C'est exact, à moins que l'inculpé n'appelle tous ses voisins pour témoigner qu'il est un bon citoyen. Dans ces circonstances, l'avocat de la Couronne pourrait exercer ce pouvoir discrétionnaire, mais il n'est pas obligé de le faire. Je crois que la plupart diraient: «Après dix ans! Laissez-le tranquille».

Le sénateur Bosa: En d'autres termes, l'avocat de la Couronne ne pourrait le faire qu'en réponse, plutôt que d'en prendre l'initiative.

[Text]

Mr. Ewaschuk: That is right. It depends on the type of conviction. Again, it is the Canadian way of compromise. If the conviction involved an element of fraud, lying, perjury or something like that, clearly the prosecutor could put it on the issue of credibility, believability, arguing, "Do you believe this person? This person has been convicted in the past of an offence involving an element of lying, fraud, deceit." Those will be the exceptions. The general rule will be that a previous criminal record cannot be put unless the accused introduces evidence to suggest he is of good character or the offence involved an element of fraud.

Mr. Tollefson: I should like to add to that by referring to section 123. In subsection (2) the law is set out. There are certain instances where the previous conviction is relevant to the case and you would not want to exclude the possibility of putting it before the court. Another situation might be where an accused has given evidence against a co-accused, who should then be able to cross-examine the other accused person on his previous record. It was felt that if an accused attacks a co-accused, trying to make out the co-accused is actually the one who committed the crime, then he should expect to have mud thrown at him in return.

Senator Bosa: But there is no such thing where there is only one accused?

Mr. Tollefson: No. Other types of offences in relation to which an accused has to be careful are where he has had a previous conviction for perjury or has given contradictory evidence. The view of the Uniform Law Conference was: "Here is a clear case, proved beyond reasonable doubt, that this person has disregarded the sanction of the oath in a court-room setting; he cannot avoid that merely by letting him lapse; this is something the court should bring out." I think it is a fair sanction. We want to encourage people to tell the truth in court, and if somebody does not tell the truth under oath he runs the risk that in a future case that can be brought out in questioning him.

Senator Bosa: So section 123 takes care of the previous question I put?

Mr. Tollefson: Yes, it does.

Senator Godfrey: Are the provinces going ahead with this for civil cases? Are they in favour of it?

Mr. Tassé: Yes, some provinces have indicated to us that they are supporters of the bill. As I said earlier, they are monitoring what is happening to our own efforts here in Ottawa. Some provinces have indicated that they intend to proceed after this has been approved by Parliament in Ottawa. Even Quebec has indicated that it is supportive of the principles involved, but Quebec would have to reword it because of the code there. I do not know of any province that has taken the initiative of going a step further and introducing a bill.

Senator Godfrey: In the provinces their legislation would not apply in criminal cases.

Mr. Tassé: No.

[Traduction]

M. Ewaschuk: C'est exact. Tout dépend du genre d'accusation. Je le répète, c'est une pratique de compromis qui existe au Canada. Si l'inculpé a été condamné pour fraude, mensonge, parjure ou quelque chose du genre, il est clair que l'avocat de la Couronne pourrait remettre en question sa crédibilité, disant: «Croyez-vous ce que dit cette personne? Cette personne a été reconnue coupable par le passé pour une infraction comprenant un élément de mensonge, de fausse, de superficie.» Mais ce serait des cas d'exception. En règle générale, on ne peut faire référence au casier judiciaire à moins que l'inculpé ne cite lui-même dans son témoignage des faits voulant qu'il soit devenu un bon citoyen, ou qu'il s'agisse d'une infraction de fraude.

M. Tollefson: J'aimerais ajouter à ceci que si l'on s'en réfère à l'article 123, on trouve au paragraphe 2 ce que dit la loi à ce sujet. Dans certaines circonstances où la condamnation précédente a rapport avec le cas à l'étude, vous ne voudriez pas exclure la possibilité de le faire valoir devant le tribunal. En outre, si l'inculpé a témoigné contre un autre inculpé, alors, qui pourrait contre-interroger l'autre inculpé sur son casier judiciaire. On a cru que si un inculpé attaque un autre inculpé, et tente de laisser entendre que ce dernier est en réalité celui qui a commis le délit, le premier inculpé peut alors s'attendre à ce que cela retourne contre lui.

Le sénateur Bosa: Mais cela ne se produit pas s'il y a qu'un seul inculpé?

M. Tollefson: Non. Les autres infractions auxquelles l'inculpé doit faire attention sont celles où il a déjà été reconnu coupable pour parjure et où il a fait un témoignage contradictoire. La Conférence canadienne de l'uniformisation du droit est d'avis qu'il est clair dans ce cas que l'on peut établir avec quasi-certitude que l'inculpé a fait peu de cas du serment devant un tribunal; cela ne s'oublie pas simplement avec le temps; c'est un fait que le tribunal doit rappeler. Il est juste de le faire. Nous voulons encourager les personnes à dire la vérité devant le tribunal, et si quelqu'un ne dit pas la vérité lorsqu'il témoigne sous serment, il court le risque que ce fait puisse être rappelé lorsqu'il sera interrogé pour une autre infraction.

Le sénateur Bosa: Donc, je suppose que l'article 123 répond à ma question précédente?

M. Tollefson: Oui.

Le sénateur Godfrey: Y a-t-il des provinces qui adoptent cette pratique en matière civile? Sont-elles en faveur de cela?

M. Tassé: Oui, certaines provinces nous ont laissé entendre qu'elles appuient le projet de loi. Comme je l'ai dit plus tôt, elles surveillent ce qui se fait ici à Ottawa. Certaines provinces nous ont dit qu'elles ont l'intention d'attendre que le projet de loi soit approuvé par le Parlement à Ottawa. Même le Québec a dit qu'il appuie les principes en question, mais qu'il devra les reformuler dans son code. Je ne connais pas de province qui ait pris l'initiative d'aller plus loin et de présenter un projet de loi sur cette question.

Le sénateur Godfrey: Dans les provinces, la loi ne s'applique pas aux affaires criminelles.

M. Tassé: Non.

[Text]

Senator Godfrey: The attorneys general of each province, who have to administer the criminal code and are therefore affected by this, are all for it?

Mr. Tassé: Yes.

Senator Bosa: Going back to section 123, I seem to recall that we dealt with another bill in November and December last whereby if, for example, a man were charged with rape the complainant could not be asked if she was habitually engaged in sexual activity. I do not know if I have phrased that properly.

Mr. Ewaschuk: That bill was passed and it came into force on January 4 this year. It is now section 246.6 of the code. There are some exceptions, where you can go into what I call the previous sexual character of a complainant, be it a female or male, the victim of the crime. As a general rule you cannot go into previous sexual character. There are three exceptions, which are listed in that section. To a great extent, that form of attack, by probing into previous sexual character—"What have you done in the past with Tom, Dick and Harry?"—has gone out the window; it has been stopped.

Senator Bosa: So section 123 would not apply in that case?

Mr. Ewaschuk: That is a little bit different. That is where you have actually been convicted. Take, for example, a case involving a prostitute who is the complainant in a charge of, not rape, which we no longer have, but one of the three types of sexual assault. The defence could go into her background, and also ask her, "Have you been convicted of soliciting under the Criminal Code? Have you been convicted of keeping a common bawdy-house under the Criminal Code?" Such questions are admissible under these exceptions. Senator Godfrey got into similar fact evidence. Very rarely can you introduce evidence of other crimes that are directly relevant to this.

The famous case is that of *Makin* in the Privy Council in 1894. The Makins had killed twelve children. They were receiving the children and being paid by the state some money for raising the children. They continued to take the money but they were killing the children and burying them. In that case, to show how strikingly similar all these acts were, as an exception to the rule the prosecution was able to show that the Makins had buried all these children in the backyard, to rebut any possible innocent sounding explanation the accused might make. It is very unusual, but it is admissible when evidence is given against a co-accused or if there is an element of fraud. In a case where a prostitute was the complainant, you would have to say somehow there was an element of fraud involved in the soliciting by the prostitute or keeping a bawdy-house. By definition I do not think there is an element of fraud, so I would think that would be kept out.

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Les procureurs généraux des diverses provinces, qui administrent le code criminel et qui sont par conséquent touchés par cette disposition, sont-ils tous en faveur?

M. Tassé: Oui.

Le sénateur Bosa: Si nous revenons à l'article 123, il me semble que cette question ait fait l'objet de discussions au cours de l'étude d'un autre projet de loi en novembre et décembre derniers, dans un cas où, par exemple, un homme est accusé de viol et que l'on ne pourrait interroger la plaignante sur son comportement sexuel antérieur. Je ne sais pas si je me suis bien exprimé.

M. Ewaschuk: Ce projet de loi a été adopté et il est entré en vigueur le 4 janvier de cette année. Il s'agit maintenant de l'article 246.6 du Code. Il y a certaines exceptions où l'on peut tenir compte de ce que j'appelle le comportement sexuel du plaignant, que ce soit un homme ou une femme, qui est victime d'un crime. Mais règle générale, on ne peut pas tenir compte du comportement sexuel. Il y a trois exceptions prévues dans cette disposition. On a abandonné, dans une large mesure, cette façon d'attaquer l'inculpé, en l'interrogeant sur son comportement sexuel antérieur.

Le sénateur Bosa: Dont l'article 123 ne s'appliquerait pas dans ce cas?

M. Ewaschuk: C'est un peu différent. Cela dépend de quelle infraction vous avez, en réalité, été reconnu coupable. Prenez, par exemple, un cas concernant une prostituée qui est la plaignante dans une accusation, non pas de viol parce que cela n'existe plus, mais d'un des trois types d'agression sexuelle. L'avocat de la défense pourrait faire référence à ses antécédents, et lui demander: «Avez-vous déjà été reconnue coupable de sollicitation, en vertu du Code criminel? Avez-vous déjà été reconnue coupable de tenir une maison de débauche, en vertu du Code criminel?» Ces questions sont recevables dans ces cas d'exception. Le sénateur Godfrey a mentionné des éléments de preuve semblables. Il est très rare que l'on puisse citer dans un témoignage d'autres délits qui se rapportent directement à celui en question.

Une affaire célèbre est celle de *Makin* en 1894. Les Makins avaient tué douze enfants. Ils gardaient les enfants et étaient payés par l'État pour les élever. Ils continuaient à recevoir l'argent, mais ils tuaient les enfants et les enterraient. Dans cette affaire, pour faire ressortir la ressemblance frappante entre tous ces actes, et comme exception à la règle, les avocats de la Couronne ont pu prouver que les Makins avaient enterré tous ces enfants dans leur cour, afin de réfuter toute explication possible qu'aurait pu donner les accusés pour se disculper. C'est un cas très rare, mais il est recevable lorsque le témoignage met en cause un autre inculpé ou qu'il y a un élément de fraude. Dans un cas où une prostituée est la plaignante, il faudrait dire en quelque sorte qu'il y avait un élément de fraude dans la sollicitation, ou dans le fait de tenir une maison de débauche. Par définition, je ne crois pas qu'il y ait un élément de fraude, donc je dirais qu'il ne faut pas en faire mention.

[Text]

The Chairman: Honourable senators, we heard earlier that a number of experts took over four years to prepare the report on uniform evidence and this bill that is before us. It is a very technical bill. We have had what I think is a very useful explanation of the highlights of the bill. However, we are certainly not going to be allowed to have four years to conduct our examination of it, and in view of what we have heard today we will have to make some decision on how we should best approach further examination of the bill. I think we can do that *in camera*, perhaps in a few moments.

On your behalf, honourable senators, I wish to thank our witnesses for their appearance here today. I am almost certain that we will be calling on you gentlemen to come back and see us again when we have formulated some more questions in our minds about the areas of the bill that we feel require more substantive study on our part. Thank you very much.

Mr. Tassé: Thank you, Madam Chairman.

The committee proceeded *in camera*.

[Traduction]

Le président: Honorables sénateurs, on a dit plus tôt qu'un certain nombre d'experts ont mis quatre ans à préparer le rapport sur l'uniformisation du droit en ce qui concerne la preuve, et ce projet de loi est maintenant devant nous. Il s'agit d'un projet de loi très technique. On nous a donné, à mon avis, une explication très utile sur les points saillants de ce projet de loi. Cependant, nous n'aurons certainement pas quatre ans pour en faire l'étude, et compte tenu des témoignages que nous avons entendus aujourd'hui, nous aurons à prendre certaines décisions sur la meilleure méthode d'étudier ce projet de loi. Je crois que nous pourrions continuer à huis clos pendant quelques minutes.

En votre nom, honorables sénateurs, je désire remercier nos témoins d'avoir comparu aujourd'hui. Il est presque certain que nous vous demanderons de comparaître de nouveau, messieurs, lorsque nous aurons formulé d'autres questions concernant les dispositions du projet de loi qui, à notre avis, exigent une étude plus approfondie. Merci.

M. Tassé: Merci, madame le président.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacre-Coeur
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

Mr. Roger Tassé, Deputy Minister of Justice and Deputy
Attorney Gen of Canada;
Mr. E. A. Tollefson, Co-ordinator (Criminal Law Review);
Mr. E. G. Ewaschuk, Gen Counsel (Criminal Law).

Du ministère de la Justice:

M^c Roger Tassé, sous-ministre de la Justice et sous-procu-
reur général du Canada;
M^c E. A. Tollefson, coordonateur (Révision du droit pénal);
M^c E. G. Ewaschuk, avocat général (Droit pénal).

24
- 32

First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

Première session
de la trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Président:
L'honorable JOAN NEIMAN

Tuesday, February 1, 1983

Le mardi 1^{er} février 1983

Issue No. 37

Fascicule n° 37

Third proceedings on:

Bill S-32, "An Act to amend the
Penitentiary Act and the Parole Act"

Troisième fascicule concernant:

Projet de loi S-32, «Loi modifiant la
Loi sur les pénitenciers et la Loi
sur la libération conditionnelle de
détenus»

ADDENDUM:

ADDENDUM:

Report to the Senate on the subject-matter of Bill S-31.

Rapport au Sénat sur la teneur du Projet de loi S-31.

Letter from the Government of Saskatchewan on the
subject-matter of Bill S-31.

Lettre du Gouvernement de la Saskatchewan sur la
teneur du Projet de loi S-31.

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Olson
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Stollery
Lamontagne	Tremblay
Lang	Walker
Langlois	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Olson
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Stollery
Lamontagne	Tremblay
Lang	Walker
Langlois	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate
Tuesday, 23rd November, 1982:

"Pursuant to Order of the Day, the senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Hastings, seconded by the Honourable Senator Bird, for the second reading of the Bill S-32, intituled: "An Act to amend the Penitentiary Act and the Parole Act".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 23 novembre 1982:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Hastings, appuyé par l'honorable sénateur Bird, tendant à la deuxième lecture du Bill S-32, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P., que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

PROCÈS-VERBAL

Le mardi 1^{er} février 1983
(57)

[Texte]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 03 sous la présidence de l'honorable sénateur Joan Neiman, (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bosa, Flynn, Godfrey, Haidasz, Hastings, Lapointe, Neiman, Nurgitz, Robichaud, Rousseau et Tremblay. (11)

Également présents: MM. William Bartlett et Donald MacDonald, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Témoins:

De la St-Leonard's Society of Canada:

M. Lou A. Drouillard, directeur exécutif;
M. Harold Lebbey, membre du bureau de direction;
M. W. T. McGrath, membre du bureau de direction.

Le Comité reprend l'étude du Projet de loi S-32, «Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus».

Sur motion du sénateur Tremblay, il est convenu,—Que la lettre reçue du Gouvernement de la Saskatchewan sur la teneur du Projet de loi S-31, «Loi visant la limitation de la propriété des actions de certaines sociétés» soit imprimée en annexe au compte rendu des délibérations de ce jour. (*Voir appendice «37-A»*).

Sur motion du sénateur Bosa, il est convenu,—Que le rapport du Comité du Sénat sur la teneur du Projet de loi S-31 soit imprimé en annexe au compte rendu des délibérations de ce jour. (*Voir appendice «37-B»*).

M. McGrath fait une déclaration puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

A 17 h 46, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

MINUTES OF PROCEEDINGS

Tuesday, February 1, 1983
(57)

[Translation]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:03 o'clock p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bosa, Flynn, Godfrey, Haidasz, Hastings, Lapointe, Neiman, Nurgitz, Robichaud, Rousseau et Tremblay. (11)

In attendance: Messrs. MM. William Bartlett and Donald MacDonald, Research Branch, Library of Parliament.

Witnesses:

From the St-Leonard's Society of Canada:

Mr. Lou A. Drouillard, Executive Director;
Mr. Harold Lebbey, Member of the Board;
Mr. W. T. McGrath, Member of the Board.

The Committee resumed consideration of Bill S-32, "An Act to amend the Penitentiary Act and the Parole Act".

On motion of Senator Tremblay, it was agreed—That the letter from the Government of Saskatchewan on the subject-matter of Bill S-31, "An Act to Limit Shareholding in Certain Corporations", be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "37-A"*).

On motion of Senator Bosa, it was agreed—That the report of the Senate Committee on the subject-matter of Bill S-31 be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "37-B"*).

Mr. McGrath made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 5:46 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Paul Belisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 1, 1983

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-32, to amend the Penitentiary Act and the Parole Act, met this day at 4 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I should like to complete some routine business before we hear from our witness on Bill S-32.

After we had completed our report on Bill S-31, to limit shareholding in certain corporations, we received a rather detailed letter from the Government of Saskatchewan, setting out its views on the bill. I think that letter should be printed as an appendix to today's proceedings so that you will have an opportunity to read it yourselves in due course.

Could I have a motion to that effect?

Senator Tremblay: I so move.

(For text of letter see Appendix 37A, page 37A:1.)

The Chairman: We should also have a motion to print the report of our committee on Bill S-31 as an appendix to this day's proceedings. It was, you will recall, reported in the minutes of the Senate, but it was not printed as part of our committee sessions.

I would like a motion to the effect that it be so printed.

Senator Bosa: I so move.

(For text of report see Appendix 37B, page 37A:5.)

The Chairman: Honourable senators, we are pleased to have with us today representatives from the St. Leonard's Society of Canada. We have here Mr. Lou Drouillard, Executive Director; also Mr. Harold Lebbey, Member of the Board, and Mr. W. T. McGrath, Member of the Board, whom I have had the pleasure of hearing on subjects related to corrections on many occasions over the past many years.

Do you have a submission you would like to make?

Mr. W. T. McGrath, Member of the Board, St. Leonard's Society of Canada: Yes, we do. I hope it is in your hands. I apologize for two things: first, that it did not reach you before the meeting; secondly, that it is in one language only. However, I propose to read it, and I hope the simultaneous interpretation will remedy part of that last fault.

M. Lou A. Drouillard, directeur exécutif, Société Saint-Léonard du Canada: Je voulais simplement offrir nos regrets en français car nous n'avons pas eu le temps, comme une société nationale de terminer les discussions que nous avons pu avoir à titre de conseil administratif national. Nous nous sommes réunis samedi dernier. Nous n'avons pas eu le temps

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 1^{er} février 1983

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été renvoyé le bill S-32, modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, s'est réuni aujourd'hui à 16 heures pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Joan Neiman (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, je tiens à expédier quelques affaires de routine avant de laisser notre témoin nous entretenir du projet de loi S-32.

Après avoir terminé notre rapport sur le projet de loi S-31, Loi visant la limitation de la propriété des actions de certaines sociétés, nous avons reçu une lettre du gouvernement de la Saskatchewan dans laquelle ce dernier exposait ses opinions sur le projet de loi de façon plutôt exhaustive. Cette lettre devrait être imprimée en annexe à nos délibérations d'aujourd'hui, ce qui permettrait à tous et chacun de la lire au moment opportun.

Quelqu'un pourrait-il présenter une motion en ce sens?

Le sénateur Tremblay: Je présente une motion en ce sens.

(Le texte de la lettre figure en annexe à la page 37A:1.)

Le président: Quelqu'un doit également proposer une motion portant impression du rapport de notre comité sur le projet de loi S-31 en annexe aux délibérations d'aujourd'hui. Vous vous souviendrez qu'il a été mentionné dans les procès-verbaux du Sénat, mais qu'il n'a pas été imprimé en tant que partie des délibérations de notre comité.

Je demande donc à un sénateur de présenter une motion portant impression du rapport.

Le sénateur Bosa: Je présente une motion en ce sens.

(Le texte du rapport figure en annexe à la page 37A:5.)

Le président: Honorables sénateurs, nous avons le grand plaisir d'avoir avec nous aujourd'hui des représentants de la Société Saint-Léonard du Canada. Nous accueillons donc M. Lou Drouillard, directeur exécutif, M. Harold Lebbey, membre du conseil d'administration, et M. W. T. McGrath, également membre du conseil d'administration que j'ai eu le plaisir d'entendre parler de divers sujets relatifs au système correctionnel à de nombreuses occasions dans le passé.

Avez-vous un mémoire à présenter, messieurs?

M. W. T. McGrath, membre du conseil d'administration, société Saint-Léonard du Canada: Oui, madame le président. J'espère que vous en avez obtenu un exemplaire. Je tiens à m'excuser de deux choses: d'abord, que vous ne l'ayez pas reçu avant la séance et deuxièmement, qu'il ne soit pas bilingue. Je me propose néanmoins de le lire et j'espère que votre service d'interprétation simultanée comblera cette dernière lacune.

Mr. Lou A. Drouillard, Executive Director, St. Leonard's Society of Canada: I simply wish to convey our regrets in French for not having had the time to conclude our discussions as a national administrative council. We met on Saturday last. We did not have time to translate into French nor to send the statement of our position before today. We hope that M.

[Text]

de traduire en français, ni d'envoyer la position qui a été expliquée, avant aujourd'hui. Nous espérons que la lecture par M. McGrath, de même que les copies que nous avons distribuées aujourd'hui en anglais, puissent apporter une compréhension meilleure de notre position.

The Chairman: I should advise our witnesses that we did receive a copy of the proposal they sent to the Solicitor Gen to rescind mandatory supervision. That was translated for the benefit of our committee members and it has already been circulated, so that the members of the committee may have some feeling of the type of submission that will be made today.

Mr. McGrath: With your permission, I will read our brief, which I hope you have in front of you.

The St. Leonard's Society of Canada is a coast to coast network of halfway houses assisting ex-offenders to re-establish themselves in the community. The first St. Leonard's house was opened in 1962. Today there are 21 members houses; another eight houses are in the process of development and will be in operation soon.

This presentation is based on the broad experience of the staff of St. Leonard's Society houses in dealing with several thousand men on mandatory supervision since its inception in 1970.

Recommendation 1:

It is recommended that the provision for earned remission which applies to inmates of Canadian penitentiaries be retained but the provision for mandatory supervision be rescinded.

Bill S-32 provides for the continuation of mandatory supervision with adaptations that will increase the control as opposed to the helping function. We are of the opinion that mandatory supervision should be eliminated for the following reasons.

First is inmate attitude. There is a strong conviction among penitentiary inmates that mandatory supervision is unjust and dishonest. They feel they have earned their remission and that it is unjust that this earned freedom be placed in jeopardy through the superimposition of mandatory supervision. Further, they consider it dishonest to continue speaking of earned remission when that remission is subject to revocation. They feel that what they have earned should be theirs to enjoy without interference. As a result, they approach mandatory supervision with bitterness and resentment, a frame of mind which is not conducive to positive participation. They see little or not benefit to them in mandatory supervision, and participate only to the extent that is unavoidable. This attitude is in contrast to the attitude of inmates placed on parole. Parole is seen as a positive benefit, to which the parolee has a commitment.

The committee's attention is called to an excellent statement of inmates' attitude towards mandatory supervision that appeared in the January, 1983, issue of the *Canadian Journal of Criminology*. It was written by Mr. Graham Stewart and is entitled "Mandatory Supervision: Politics and People." A copy

[Traduction]

McGrath's reading of the English version as well as the English copies that we distributed today can bring about a better understanding of our position.

Le président: Je tiens à aviser nos témoins que nous avons reçu une copie de la proposition qu'ils ont envoyée au Solliciteur général et visant à supprimer la surveillance obligatoire. Cette proposition a été traduite à l'intention des membres de notre comité et elle leur a été distribuée, de telle sorte qu'ils savent dans une certaine mesure ce que contient le mémoire que vous allez leur lire aujourd'hui.

M. McGrath: Avec votre permission, je vais lire notre mémoire dont, je l'espère, vous avez tous reçu un exemplaire.

La Société Saint-Léonard du Canada est un réseau de foyers de semi-détention qui s'étend d'un océan à l'autre et qui a pour objet d'aider d'anciens contrevenants à se réintégrer dans la société. Elle a ouvert son premier foyer en 1962. Aujourd'hui, elle en compte 21 et huit autres sont à l'état de projet en cours d'aménagement et ouvriront bientôt leurs portes.

Le présent mémoire est basé sur la vaste expérience que le personnel des foyers de la Société Saint-Léonard a acquise au contact de plusieurs milliers d'hommes sous surveillance obligatoire depuis l'adoption de cette disposition en 1970.

Recommendation n° 1:

Il est recommandé que la disposition portant sur la réduction méritée des peines qui s'applique aux détenus des pénitenciers canadiens soit maintenue, mais que la disposition portant surveillance obligatoire soit supprimée.

Le projet de loi S-32 prévoit le maintien de la surveillance obligatoire avec certains aménagements qui accroîtront la fonction de contrôle par opposition à la fonction d'aide. Nous sommes d'avis que la surveillance obligatoire devrait être supprimée pour les raisons suivantes.

La première est l'attitude des détenus. Les détenus des pénitenciers sont profondément convaincus que la surveillance obligatoire est injuste et malhonnête. Ils estiment qu'ils ont mérité leur réduction et qu'il est injuste qu'une liberté qu'ils ont gagnée soit compromise par l'imposition d'une surveillance obligatoire. En outre, ils jugent qu'il est malhonnête de continuer de parler de réduction méritée lorsque cette dernière peut être révoquée. Ils estiment qu'ils devraient pouvoir jouir de ce qu'ils ont gagné sans aucune intervention des autorités. Par conséquent, la surveillance obligatoire suscite chez eux l'amertume et la rancœur, une disposition d'esprit qui n'est pas du tout propice à la participation positive aux programmes de réadaptation. Ils considèrent que la surveillance obligatoire comporte peu ou pas d'avantage pour eux et ils ne participent à leur réadaptation que dans la mesure où ils n'ont pas le choix. Cette attitude contraste vivement avec celle des détenus en libération conditionnelle. La libération conditionnelle est perçue comme un gain positif en échange duquel le libéré prend certains engagements.

Nous tenons à attirer l'attention du comité sur un excellent exposé portant sur l'attitude des détenus à l'égard de la surveillance obligatoire qui a paru dans le numéro de janvier 1983 du *Canadian Journal of Criminology*. Cet article a été écrit par M. Graham Stewart et s'intitule «Mandatory Super-

[Text]

of that is in your hands as well, and I hope you will read it at your leisure.

Secondly, there is the reduction in the effectiveness of remission. The fact that earned remission is subject to mandatory supervision lessens its attraction for the inmates. If there were no mandatory supervision the inmates would be much more enthusiastic about earning remission. Remission would then be more effective in encouraging inmate participation in institutional programs and in reducing the risk of institutional violence.

Thirdly, we have damage to the public image of parole. We are of the opinion that parole is a most important resource in reducing the damage caused by crime. We therefore consider it essential that parole's public image be maintained at a high level. We believe that the existence of mandatory supervision detracts seriously from the public's concept of parole. When a person on mandatory supervision gets involved in a serious crime the National Parole Board is criticized for releasing the inmate, when in fact the board had nothing to do with the release. Doubts are thus raised in the public mind about the efficiency of the National Parole Board, and public trust in the parole system is weakened.

Fourthly, the control effect of mandatory supervision is limited. In the report of the Solicitor Gen's Committee on Mandatory Supervision in 1981, the following quotations appear:

It was impossible to assess definitely whether, under what circumstances, and with whom mandatory supervision was effective.

...

Related to this issue is the preventive effect of so-called technical revocations.

That is, people who break a formal rule that does not involve another crime.

Many have argued that these revocations are invaluable when compared to the crimes that might have been committed by revoked offenders; however, the research literature to date on the subject says little to support the contention.

On the other hand, Dr. Irwin Waller, in his study entitled, "Men Released from Prison," finds that such matters as the availability of employment, family ties and housing do have a beneficial effect on released inmates.

There is agreement among those involved in treatment programs that treatment is effective only when voluntarily sought. Efforts under mandatory supervision to force social rehabilitation are bound to fail.

We are of the opinion that the money spent on mandatory supervision could be far more profitably spent if mandatory

[Traduction]

vision: Politics and People». Nous avons fourni une copie de cet article à votre comité et nous espérons que tous les membres le liront.

Deuxièmement, il y a la perte d'efficacité de la réduction de peine. Le fait que la réduction méritée soit assortie d'une surveillance obligatoire réduit l'attrait qu'elle exerce sur les détenus. Ces derniers seraient beaucoup plus enthousiastes au sujet de la réduction méritée si ce n'était de la surveillance obligatoire. La réduction méritée deviendrait alors un moyen plus efficace d'encourager les détenus à participer aux programmes des pénitenciers et de réduire les risques d'actes de violence dans les pénitenciers.

Troisièmement, il y a le dommage causé à l'image que le public se fait de la libération conditionnelle. Nous sommes d'avis que la libération conditionnelle est un des meilleurs moyens dont nous disposons de réduire les dégâts causés par le crime. Nous estimons par conséquent qu'il est essentiel de soigner l'image que le public se fait de la libération conditionnelle. Nous croyons que l'existence même de la surveillance obligatoire est extrêmement nuisible à cet égard. Lorsqu'un ex-détenu sous surveillance obligatoire est impliqué dans un crime grave, on blâme la Commission nationale des libérations conditionnelles pour avoir élargi ce détenu alors qu'en fait, elle n'y est pour un rien. Cela amène le public à douter de l'efficacité de la Commission et réduit sa confiance dans tout le système.

Quatrièmement, la mesure dans laquelle la surveillance obligatoire permet le contrôle des détenus est limitée. Dans le rapport du Comité du Solliciteur général sur la surveillance obligatoire, déposé en 1981, on peut lire les passages suivants:

Il a été impossible de déterminer de façon précise si la surveillance obligatoire est efficace et, dans l'affirmative, dans quelles circonstances et chez quel type de détenus.

...

A cet égard, il faut tenir compte de l'effet préventif des prétendues révocations techniques.

Cela se dit de détenus qui violent une règle officielle sans être impliqués dans un autre crime.

D'aucuns prétendent que ces révocations n'ont aucune valeur quand on songe aux crimes qui auraient pu être commis par les contrevenants qui en font l'objet; cependant, les rapports de recherche publiés jusqu'à maintenant à ce sujet contiennent très peu de données permettant d'appuyer cette prétention.

Par contre, M. Irwin Waller, dans son étude intitulée «Men Released from Prison», conclut que l'accessibilité à l'emploi, les liens familiaux et la qualité du logement ont un effet bénéfique sur les détenus élargis.

Tous les responsables de programmes de réadaptation sociale s'entendent sur le fait qu'un traitement n'est efficace que dans la mesure où la personne à laquelle il est appliqué s'y prête de son plein gré. Si la surveillance obligatoire est maintenue, tous les efforts de réadaptation sociale sont voués à l'échec.

Nous estimons que si on supprimait la surveillance obligatoire et si on investissait l'argent ainsi épargné dans des

[Text]

supervision were terminated and the money turned over to voluntary programs of help and assistance for ex-inmates.

Fifthly, there is the matter of double jeopardy. Most of us in correctional work recognize that those inmates having been denied early release on parole are those in most need of assistance, support and guidance such as halfway houses upon their statutory release from prison. However, while a halfway house program should be a positive, constructive experience, on mandatory supervision it becomes an extra level of surveillance 24 hours a day, actually more than doubling the jeopardy of return to prison for technical violations. The positive motivation of the potential halfway house resident is severely undermined.

Sixthly, we have the potential experience. Inmates of provincial prisons may earn remission, but they are not subject to mandatory supervision. No province sees the need to introduce mandatory supervision.

Finally, there is the unfairness of the federal-provincial variation. The fact that inmates of provincial prisons may earn remission but are not subject to mandatory supervision places inmates of federal penitentiaries at an unfair disadvantage, since they are subject to mandatory supervision. The real difference between a sentence of two years and two years less a day is not one day but eight months. The elimination of mandatory supervision for federal inmates would correct this unfair situation.

The next section deals with strengthening earned remission. Our reasons for advocating the continuation of earned remission are as follows.

First, the effect on inmate morale. The opportunity to earn remission gives the inmate hope for a better future and a goal to work towards.

Secondly there is safety and good order in the penitentiaries. The opportunity to earn remission encourages the inmates to participate in institutional programs and to abide by the institutional rules. Earned remission thus contributes to the safety and good order of the institution.

Finally under this section there is the increase in penitentiary population. If earned remission were terminated there would be an immediate and major increase in penitentiary population. Several new penitentiaries would be required to house the additional inmates, and a considerable increase in staff would be required. The cost would be prohibitive.

That is our basic recommendation, that we do away with mandatory supervision.

Recommendation 2:

[Traduction]

programmes d'aide volontaire aux ex-détenus, cela constituerait un investissement beaucoup plus profitable.

Cinquièmement, il y a un double risque. Les gens qui travaillent dans le service correctionnel reconnaissent pour la plupart que les détenus auxquels on a refusé une libération conditionnelle hâtive sont ceux qui ont le plus grand besoin de l'aide, de l'appui et des conseils des foyers de semi-détention lors de leur libération statutaire. Cependant, si un séjour dans un foyer de semi-détention devrait être une expérience positive et constructive, avec la surveillance obligatoire, il ne devient qu'une autre période de surveillance permanente, ce qui fait plus que doubler le risque de renvois en prison pour des infractions d'ordre technique. La surveillance obligatoire mine gravement la motivation des éventuels occupants des foyers de semi-détention.

Sixièmement, il y a l'expérience vécue dans les pénitenciers provinciaux. Les détenus des pénitenciers provinciaux peuvent mériter une réduction de peine, mais ils ne sont pas assujettis à une surveillance obligatoire. Aucun des gouvernements provinciaux ne ressent le besoin de mettre la surveillance obligatoire en vigueur.

Enfin, la différence qu'il y a entre les pénitenciers fédéraux et provinciaux est injuste. Le fait que les détenus des pénitenciers provinciaux puissent jouir d'une réduction méritée de peine sans être assujettis à la surveillance obligatoire font que les détenus des pénitenciers fédéraux sont désavantagés et victimes d'une injustice du seul fait que cette surveillance leur est imposée. En réalité, la différence entre une peine de deux ans d'emprisonnement et une autre de deux ans moins un jour n'est pas d'une journée, mais de huit mois. Il suffirait d'éliminer la surveillance obligatoire des détenus des pénitenciers fédéraux pour corriger cette injustice.

La partie suivante du mémoire porte sur le renforcement de la disposition relative à la réduction méritée de peine. Nous sommes favorables au maintien de la réduction méritée de peine pour les raisons suivantes.

Premièrement, son effet sur le moral des détenus. La possibilité de mériter une réduction de peine donne au détenu l'espoir d'un avenir meilleur et lui fournit un but dans la poursuite duquel il peut investir ses énergies.

Deuxièmement, il y a la sécurité et le bon ordre dans les pénitenciers. La possibilité de mériter une réduction de peine encourage les détenus à participer aux programmes mis à leur disposition dans les pénitenciers et à respecter les règles qui y prévalent. La réduction méritée des peines contribue ainsi à la sécurité et au bon ordre dans les pénitenciers.

Enfin, l'accroissement de la population dans les pénitenciers milite en faveur du maintien de la réduction méritée de peine. Sa suppression entraînerait immédiatement une forte augmentation de la population dans les établissements de détention. Le surcroît de détenus exigerait la construction de plusieurs nouveaux pénitenciers et une augmentation considérable du personnel, tout cela à un coût prohibitif.

C'est là l'essentiel de notre recommandation visant à supprimer la surveillance obligatoire.

Recommendation 2:

[Text]

It is recommended that the provision contained in section 24.11 of Bill S-32, that would bar an inmate whose mandatory supervision has been revoked from again earning remission in relation to the current offence, be rejected.

If Recommendation 1 is adopted and mandatory supervision is terminated, then section 24.11 of Bill S-32 would have no meaning. We hope this is the course events will follow. However, if mandatory supervision is retained, it should, in our opinion, continue to function under present rules and the proposal set out in section 24.11 should be rejected.

The main concern is with people on mandatory supervision who commit serious crimes. This provision will not accomplish the desired aim of deterring such offenders. It is inconceivable that a person planning an offence such as armed robbery would be deterred by the risk of losing the right to earn remission. He or she would find the sentencing powers of the court for the new offence a far greater deterrence. Nor is this provision needed to extend control over the dangerous offender. The court that sentences on the new offence could provide such control through an extended sentence. The dangerous offender's actions are predicated on not getting caught.

Our fear is that this provision will work to the detriment of offenders on mandatory supervision who commit minor offences or technical infractions of the rules, and that it will fail in its intent of controlling dangerous offenders.

Some months ago the Solicitor Gen set up a committee to advise him on the development of policies and programs for dealing with dangerous offenders. To enact section 24.11 now would anticipate the work of that committee. We and others call for the postponement of changes to releasing procedures until the advice of this consultation committee can be received and considered.

If the above recommendations are rejected, we have: Recommendation 3:

It is recommended that, if the provisions of section 24.11 are enacted, then the prevention of mandatory supervision be limited to those revoked along with conviction for a new indictable offence only.

If either Recommendation 1 or Recommendation 2 is adopted, this recommendation would not apply.

If the provisions of section 24.11 are enacted, this limitation would go a long way to, first, resolve the fear, as we have expressed it in the third paragraph following Recommendation 2, that severe restrictions would result for minor offences and technical revocations; secondly, in our opinion, solve the need of the solicitor Gen to pursue a review of the reasons for

[Traduction]

Il est recommandé de rejeter la disposition contenue dans l'article 24.11 du projet de loi S-32, laquelle empêcherait un détenu dont la liberté sous surveillance obligatoire a été révoquée de bénéficier d'une nouvelle réduction méritée de la peine qu'il est en train de purger.

Si la recommandation 1 est adoptée et la surveillance obligatoire supprimée, l'article 24.11 du projet de loi C-32 ne signifiera plus rien. Nous espérons que c'est le cours que suivront les choses. Cependant, si la surveillance obligatoire est maintenue, nous estimons qu'on devrait continuer de l'appliquer en vertu des règles actuelles et que la proposition qui figure à l'article 24.11 devrait être rejetée.

Le principal problème est lié aux détenus sous surveillance obligatoire qui commettent des crimes graves. Cette disposition ne contribuera en rien à atteindre le but poursuivi qui consiste à dissuader ces détenus de récidiver. On ne peut concevoir qu'un détenu se préparant à commettre un crime, par exemple un vol à main armée, serait dissuadé de mettre son projet à exécution par le risque de perdre son droit à une réduction méritée de peine. En fait, la peine que pourrait lui infliger un tribunal à la suite de la nouvelle infraction serait beaucoup plus dissuasive. Il n'est pas nécessaire que cette disposition soit adoptée pour accroître notre contrôle sur les contrevenants dangereux. Le tribunal qui jugerait un détenu pour un nouveau crime pourrait assurer ce contrôle en lui infligeant une peine plus longue. Pour passer aux actes, le contrevenant dangereux doit être certain de ne pas être pris.

Nous craignons que cette disposition soit appliquée au détriment des détenus sous surveillance obligatoire qui commettent des fautes sans gravité ou des infractions techniques au règlement, et qu'elle ne nous aidera pas à atteindre le but qu'elle vise et qui consiste à contrôler les contrevenants dangereux.

Il y a quelques mois, le Solliciteur général a institué un comité chargé de le conseiller sur la mise au point d'une politique et de programmes à l'intention des contrevenants dangereux. Il serait prématuré de mettre l'article 24.11 en vigueur maintenant, avant même que le Comité n'ait terminé ses travaux. Comme beaucoup d'autres, nous demandons d'attendre que ce comité consultatif ait fait connaître son avis et que nous ayons pu l'étudier pour apporter à la procédure régissant la libération les modifications proposées.

Si les recommandations susmentionnées sont rejetées, nous faisons une troisième recommandation qui prévoit ceci:

Il est recommandé que si les dispositions de l'article 24.11 entrent en vigueur, la réduction méritée de peine ne soit interdite qu'aux détenus dont la surveillance obligatoire a été révoquée et qui ont été condamnés à la suite d'un autre acte criminel.

Si la recommandation n° 1 ou la recommandation n° 2 sont adoptées, la troisième sera nulle.

Si les dispositions de l'article 24.11 entrent en vigueur, cette dernière restriction contribuera grandement, d'abord, à supprimer la crainte de voir des infractions mineures et techniques avoir des conséquences graves, comme nous l'avons expliqué au troisième paragraphe suivant la recommandation n° 2, et enfin, à notre avis, à ne pas forcer le Solliciteur général à réviser les

[Text]

revocation in order to lessen the possibility of engulfing minor offences, as expressed to us by the current Minister of Justice.

I hope what we say there is clear enough. We think that if this additional restriction is to be involved it should apply only to people who have been convicted of indictable offences, and should not apply to those who are guilty of technical offences only or non-indictable offences.

Recommendation 4:

It is recommended that if the provisions of section 24.11 are enacted they not be retroactive.

If section 24.11 is enacted, it should not, in our opinion, be retroactive. It seems to us to be unfair to change the rules part way through the game. We recommend that sentences given prior to the coming into force of section 24.11 continue under the present rules governing mandatory supervision.

That is our position. If there are any questions one of our delegation will be glad to attempt to answer.

The Chairman: Thank you, Mr. McGrath. Senator Hastings, would you like to start the questioning, please?

Senator Hastings: Thank you very much, Mr. McGrath, for your submission. At the time of conviction a sentence is imposed by the court which has regard to many factors, including the crime, the individual and society. Say, in the wisdom of the court, a sentence of six years is given. At that time it is the opinion of the court that, having regard to the offence, the individual and the protection of society the individual will remain in custody for six years. The offender is then turned over to the correction officials, the correction procedures, and he can serve the sentence in various ways, having regard to the individual and the protection of the inmates around him. Then there is provision for possible release after serving one-third of the sentence, due consideration being given to the offence, the individual and his change in attitude. Finally we come to two-thirds stage of the sentence when he is released into society. Before 1970 he was released completely. He was free without any strings attached. In 1970 we said that from then on he would be able to serve the last one-third of his sentence in society under the supervision of the parole officials, under practically the same terms and conditions as an inmate released on parole.

This committee, when it studied parole, recommended that mandatory supervision be done away with, that remission be rescinded and that at any time between one-third stage and the end of that sentence imposed by the court, the offender could be released by the paroling official to serve the time imposed by the court within society.

In making that decision we felt that a sentence was a sentence and that it had to be served, but it could be served in society, and that was a decision that would be made by the

[Traduction]

motifs de révocation, ce qu'il aurait dû faire pour réduire le risque d'appliquer la révocation dans les cas d'infraction mineure, comme nous l'a dit l'actuel ministre de la Justice.

J'ose espérer que notre point de vue est clair. Nous estimons que si cette restriction additionnelle doit être invoquée, elle ne devrait s'appliquer qu'aux détenus qui ont été condamnés à la suite d'actes criminels et non à ceux qui n'ont été reconnus coupables que d'infractions techniques ou d'actes non criminels.

Voici la recommandation n° 4:

Il est recommandé que si l'article 24.11 est adopté, ses dispositions ne soient pas rétroactives.

A notre avis, si l'article 24.11 est adopté, il ne devrait pas être rétroactif. Il nous semble injuste de modifier les règles en cours de route. Nous recommandons que les peines imposées avant l'entrée en vigueur de l'article 24.11 soient maintenues dans le cadre des règles actuelles régissant la surveillance obligatoire.

Telle est notre position. S'il y a des questions, un membre de notre délégation répondra volontiers.

Le président: Je vous remercie, monsieur McGrath. Sénateur Hastings, voudriez-vous passer aux questions s'il vous plaît?

Le sénateur Hastings: Monsieur McGrath, je vous remercie infiniment de votre exposé. Au moment de la condamnation, le tribunal impose une sentence en tenant compte de nombreux facteurs, notamment la nature du crime, la personnalité du délinquant et la société. Supposons que, dans sa sagesse, le tribunal prononce une sentence de six ans. A ce moment-là, le tribunal est d'avis, compte tenu du délit, délinquant et de la protection qui doit être assurée à la société, que le coupable doit demeurer en prison pour six ans. Le délinquant est alors remis aux autorités correctionnelles, conformément aux procédures de correction, et il peut subir sa peine sous diverses formes, compte tenu de sa personnalité et du danger qu'il présente pour les détenus qui l'entourent. Au tiers de la peine, une libération peut être envisagée sous réserve d'un examen du délit, de la personnalité du détenu et de son changement d'attitude. Enfin, nous en arrivons à l'étape où les deux tiers de la peine ont été purgés et où le détenu réintègre la société. Avant 1970, la libération était complète. Le détenu était libéré sans conditions. En 1970, il a été décidé qu'il pourrait purger le dernier tiers de sa condamnation dans la société mais en demeurant sous la surveillance d'agents de libération conditionnelle, dans des conditions analogues à celles applicables à un détenu en libération conditionnelle.

Lors de son étude de la libération conditionnelle, le présent comité a recommandé que l'on abandonne la surveillance obligatoire, que la remise de peine soit abrogée et que dans l'intervalle entre le moment où un tiers de la peine est purgé et la fin de la sentence imposée par le tribunal, le délinquant puisse être libéré par l'agent de libération conditionnelle et purger le solde de sa peine dans la société.

En prenant cette décision, nous avons pensé qu'une condamnation était une condamnation et qu'elle devait être purgée mais qu'elle pouvait l'être dans la société et qu'il incombait

[Text]

paroling authority. If he was a bad offender he would have to stay in custody for his full term, but most inmates would be released at some time throughout that period on parole; we would do away with the word "remission" and the man would be released, as he is being released now, on parole.

Would you care to comment on that procedure?

Mr. Drouillard: This is not a position of the national society, because the national society has again taken the position that we favour earned remission because of what it does inside the institutions to encourage inmates to participate in programs, and to discourage inmates from acting in a negative or violent way in the institutions. Genly speaking, that position of the society is based on a belief that is not supported, to the best of our knowledge, by any convincing study or research into the deterrence of violence in the institutions, or even the increase of safety for the staff and the inmates by the motivation of earning remission.

Speaking on a very personal level, let me say that the view of the Canadian Association of Chiefs of Police is that mandatory supervision should be done away with, as well as earned remission, which you say was the position of this committee some time ago, which I personally was not aware of.

At this point in time, I find it difficult to provide any solid argument against the rescinding of earned remission as well. I do not have in my possession, nor can I find in any of my files or any of the studies I have read, including the two fairly recent major studies and reports done by the Department of the Solicitor Gen, including the National Parole Board and the Correctional Service of Canada, on both mandatory supervision and releasing procedures, any firm, convincing evidence that earned remission does indeed increase participation in the constructive, self-betterment programs in the institutions, nor is there any firm evidence that it reduces safety in the institutions.

On a personal basis, I think that would be fairer than what we see proposed as a one-time shot here on mandatory supervision with the inmate not being able to earn remission a second time around. Everybody would know where they stood from the outside, as long as it was not retroactive. Anyone being sentenced would, from the day of proclamation of the new law, be very clear on what the consequences were, and that there would be no earned remission.

However, in its wisdom, the Department of the Solicitor Gen, particularly the work group that made the study on both mandatory supervision and releasing procedures, said that they did not find any convincing arguments to say earned remission was all that effective. However, at the same time they said they felt it was important.

Member houses of the St. Leonard's Society, people who are working in the institutions with inmates, getting them pre-

[Traduction]

aux agents de libération conditionnelle de prendre la décision. Un délinquant endurci devra sans doute purger toute sa peine en prison mais la plupart des détenus feront l'objet d'une libération conditionnelle au bout d'un certain temps. Nous abandonnerions l'expression « remise de peine » et le détenu se verrait accorder une libération conditionnelle, comme c'est le cas actuellement.

Avez-vous des remarques à formuler sur cette façon de procéder?

M. Drouillard: La société nationale ne partage pas cette position. Elle demeure partisane de la réduction de peine méritée parce qu'au sein des institutions elle encourage les détenus à participer à des programmes et les dissuade de se comporter de façon négative ou violente. D'une façon générale, cette prise de position de la société est basée sur une conviction qui, à notre connaissance n'est pas étayée par des études ou des recherches fouillées sur la prévention de la violence dans les institutions, ou même par l'augmentation de la sécurité du personnel et des détenus motivés par la réduction de peine méritée.

Pour exprimer un point de vue tout personnel, permettez-moi de dire que l'Association canadienne des chefs de police est d'avis que l'on doit abandonner tant la surveillance obligatoire que la réduction de peine méritée, ce qui, selon vos dires, était la position adoptée par le présent comité il y a quelque temps. Personnellement, je n'étais pas au courant.

Pour l'instant, il m'est difficile de fournir des arguments convaincants contre l'abrogation de la réduction de peine méritée. Je n'ai pas en main, et il m'est impossible de trouver dans mes dossiers ou dans toutes les études que j'ai lues, y compris dans les deux importants rapports et études récents émanant du ministère du Solliciteur général, et notamment de la Commission nationale des libérations conditionnelles et des services de correction du Canada, tant en ce qui concerne la surveillance obligatoire que les procédures de libération, de preuves positives et convaincantes que la réduction de peine méritée augmente effectivement la participation aux programmes constructifs et d'auto-amélioration dans les institutions, pas plus qu'il n'existe de preuves solides qu'elle diminue la sécurité dans les pénitenciers.

Personnellement, je pense que cela serait plus équitable que les dispositions envisagées, à savoir que la surveillance obligatoire sera accordée une seule fois le détenu ne pouvant pas bénéficier d'une deuxième réduction de peine méritée. Tout le monde saurait à quoi s'en tenir dès le départ si la mesure n'était pas rétroactive. Dès la proclamation de la nouvelle loi, tout condamné saurait très clairement quelles sont les conséquences de ses actes et qu'il ne peut s'attendre à une réduction de peine méritée.

Toutefois, dans sa sagesse, le ministère du Solliciteur général, et plus particulièrement le groupe ayant effectué l'étude sur la surveillance obligatoire et les procédures de libération, ont précisé que s'ils ne trouvaient aucun argument convaincant permettant de déclarer que la réduction de peine méritée était efficace à ce point. Ils la jugeaient quand même importante.

Les membres de la société Saint-Léonard, les personnes qui travaillent dans les institutions avec des détenus en de rares

[Text]

pared to come to our halfway houses, and on rare occasions with females, who form a very small part of the total picture in the country, feel very strongly that earned remission, as an idea, as a concept, is related to the kind of work we do in our halfway houses, which is that you set targets and rewards, and if those targets are not met within a certain time frame the person may not get those rewards.

Our people feel that earned remission is a very valuable advantage within the institution, not as a right, not so that as soon as the offender walks into the institution the earliest release date is published and looked at. Rather, month by month the ten-day remission is earned for participation in programs, hopefully with individual program planning, or the personal self-betterment program, and five days a month for good conduct. Our people feel that that system has to be studied much further and developed on a very small, local, meaningful, human level, so that it will have the power and effect it was meant to have originally when the system did away with statutory release.

However, related to the whole question of earned remission, and in our opinion to mandatory supervision, is the difference of one day, with all the provincial and federal implications. A sentence of one year less a day leaves the inmate within the jurisdiction of the provinces and a sentence of two years or more brings the inmate within the jurisdiction of the federal system, and therefore of mandatory supervision. This is the difference that that sentence of one extra day makes.

Those people whom I know in the provincial system really believe in earned remission and want it to be retained. They use it on a very local level as a tool. I am not talking about a widespread experience; there may be half a dozen institutional people in the provincial jurisdictions whom I know and have discussed this with. However, they feel that the earned remission that comes with sentences of less than two years is extremely important to them.

Senator Hastings: We are dealing with two issues, remission and mandatory supervision. Let us stick with remission first of all. The word "remission" seems to me to create all the misunderstanding. That word means to remit, to return; there is this conception that you are returning something to the offender and then you take it away from him. Would the right to earn release by parole not have the same effect and the same object as remission? If we said there was a right to be released on parole any time after one-third of the sentence, would it not have the same effect on the institutional procedures as the right to be released after two-thirds?

Mr. McGrath: I think not, for two reasons. First of all, the awarding of mandatory supervision rests with the institutional staff, and therefore they have a very direct influence with the inmates. With parole, of course, the institutional staff may advise the National Parole Board whether they think a par-

[Traduction]

occasions avec des détenues—celles-ci ne représentant qu'un faible pourcentage de la population carcérale au pays—et qui les préparent à entrer dans nos foyers de semi-détention, sont fortement d'avis qu'en tant qu'idée et concept, la réduction de peine méritée se rattache au genre de travail que nous y effectuons. En effet, dans nos foyers, nous avons un système d'objectifs et de récompenses, l'obtention de ces dernières étant fonction de la réalisation des objectifs dans un délai donné.

Nous sommes d'avis que la réduction de peine méritée constitue un atout au sein de l'institution pénitentiaire, non à titre de droit pour qu'aussitôt arrivé au pénitencier, le détenu puisse voir affichée la date la plus rapprochée de sa libération. Au lieu de cela, mois après mois, il peut mériter une réduction de peine de dix jours en participant aux divers programmes—il faut souhaiter qu'il existe une planification des programmes individuels ou des programmes d'auto-amélioration personnelle—cinq jours par mois étant par ailleurs accordés pour bonne conduite. Nous sommes d'avis que ce système doit être étudié de façon beaucoup plus approfondie et être appliqué à très petite échelle, localement, en tenant compte de l'élément humain, afin qu'il ait les répercussions escomptées à l'origine lorsqu'on a abandonné la libération statutaire.

Toutefois, la différence d'un jour, avec toutes ses implications provinciales et fédérales, se rattache à toute la question de la réduction de peine méritée et, à notre avis, de la surveillance obligatoire. Une sentence d'un an moins un jour laisse le détenu sous la juridiction des provinces tandis qu'une sentence de deux ans ou plus le place sous la juridiction du système fédéral et l'assujettit de ce fait à la surveillance obligatoire. C'est là la différence qu'entraîne cette sentence d'un jour supplémentaire.

Les gens que je connais qui travaillent au sein du système provincial croient vraiment aux bienfaits de la réduction de peine méritée et souhaitent qu'on la conserve. Ils l'utilisent comme outil à un niveau très restreint. Je ne parle pas d'une expérience répandue étant donné que je ne connais pas plus d'une demi douzaine d'employés d'institutions dans les juridictions provinciales avec qui j'ai discuté de cette question. Ils sont toutefois d'avis que pour les sentences de moins de deux ans, la réduction de peine méritée a beaucoup d'importance.

Le sénateur Hastings: Nous nous occupons de deux questions, la remise de peine et la surveillance obligatoire. Examinons tout d'abord la remise de peine. Il me semble que ce terme est à la source de tout le malentendu. Il signifie remettre, rendre, et donne à penser que l'on rend quelque chose au délinquant pour le lui reprendre ensuite. Le droit de gagner la libération conditionnelle n'aurait-il pas le même résultat que la réduction de peine? Si nous déclarions qu'il existe un droit à la libération conditionnelle après avoir purgé un tiers de la condamnation, le résultat, pour l'administration des institutions, ne serait-il pas le même que le droit d'être libéré après en avoir purgé les deux tiers?

M. McGrath: Je pense que non pour deux raisons. Tout d'abord, la surveillance obligatoire est accordée par le personnel de l'institution, ce qui lui permet d'exercer une influence directe sur les détenus. En ce qui concerne la libération conditionnelle, le personnel de l'institution peut recommander

[Text]

ticular inmate should or should not be paroled, but that decision rests with the National Parole Board.

Secondly, the National Parole Board has necessarily to be very selective. One could debate whether they could go very far beyond the present percentage of releases, but obviously there will be a limited number of people placed on parole. Unless you want to increase the risk of additional failures by people on parole, that situation probably has to remain. For the great bulk of the inmates, among whom are those who are probably potentially the greatest problem, the chance of getting parole would be very slight.

Senator Hastings: In present circumstances.

Mr. McGrath: Yes.

Senator Hastings: But when we did not have mandatory supervision we were releasing over 5,000 on parole. Now we are down to 3,200, because they will not release on parole knowing the inmate is going to be forced into parole in another—

Mr. McGrath: I doubt if that is the reason for the decrease.

Senator Hastings: Why was it reduced from 5,000 to 3,000?

Mr. McGrath: I think there was public pressure because it was considered too many people were failing on parole.

Senator Hastings: Are you aware of a very comprehensive research project in the State of California with respect to two groups of inmates released from custody, one under supervision and one not under supervision, which showed, strange as it may seem, the number of returnees in each group was exactly the same?

Mr. McGrath: I would have a great deal of reservation about the study. We have gone through this period that nothing works. I do not want to take too much time going into the history of this; you probably all know it. A few years ago, through a group of researchers in the States, there was a theory propounded that nothing in the criminal justice situation works: The police system does not work, it does not matter if they arrest people or not; it does not matter whether the court sentences on a tough basis or a gentle basis; it does not matter what you do; in attempting to work with these individuals nothing works. I simply reject that position.

To say that I or anybody else as an individual cannot influence other people for good is, to my mind, nonsense. If that were true there would be no point in you as a parent trying to influence your children; there would be no point in a schoolteacher trying to affect the students, or a priest or minister trying to affect his flock. Of course people can influence others for good. Perhaps at one time people were being unduly enthusiastic in their claims of what they could do

[Traduction]

à la Commission nationale des libérations conditionnelles de l'accorder ou de ne pas l'accorder à un détenu mais la décision revient à cet organisme.

En second lieu, la Commission nationale des libérations conditionnelles doit nécessairement se montrer très sélective. On peut se discuter à savoir si elle pourrait dépasser de beaucoup le pourcentage actuel des libérations mais il est évident qu'il y aura un nombre limité de détenus libérés sous condition. A moins que l'on ne veuille augmenter les risques de manquements supplémentaires de la part des détenus en libération conditionnelle, il est probable que le statu quo doive persister. Pour la plupart des détenus, parmi lesquels se trouvent ceux susceptibles de causer le plus de problèmes, les chances d'obtenir la libération conditionnelle seraient très minces.

Le sénateur Hastings: Dans les circonstances actuelles.

M. McGrath: Oui.

Le sénateur Hastings: Mais lorsque la surveillance obligatoire n'existait pas, nous relâchions plus de 5,000 détenus en libération conditionnelle. Ce chiffre est maintenant tombé à 3,200 étant donné qu'on n'accorde pas la libération conditionnelle en sachant que le détenu va être forcé à une autre libération conditionnelle dans une autre...

M. McGrath: Je doute qu'il s'agisse là de la raison de cette diminution.

Le sénateur Hastings: Pourquoi ce chiffre est-il passé de 5,000 à 3,000?

M. McGrath: Je pense qu'il y a eu des pressions de la part du public parce que l'on considérerait que trop de détenus ne respectaient pas les conditions de la libération conditionnelle.

Le sénateur Hastings: Avez-vous eu connaissance d'une étude réalisée dans l'État de Californie sur deux groupes d'ex-détenus, dont le premier a été placé sous surveillance, le deuxième n'étant pas surveillé; paradoxalement, l'étude a établi que le nombre des récidives était exactement le même dans les deux groupes.

M. McGrath: J'aurais de sérieuses réserves à formuler sur cette étude. Nous avons connu une période où on entendait constamment dire que rien ne marchait; je ne voudrais pas m'étendre sur ce sujet, que vous connaissez probablement tous. Il y a quelques années, un groupe de chercheurs américains a émis l'hypothèse que l'appareil de la justice criminelle n'a aucun effet: la police travaille mal, et peu importe qu'elle procède ou non à des arrestations; peu importe que les tribunaux fassent preuve de sévérité ou d'indulgence; peu importe les mesures que l'on applique aux délinquants. Quant à moi, je n'accepte pas cette analyse.

Pour moi, il est absurde de prétendre qu'un individu ne peut pas exercer une influence bénéfique sur un autre. S'il en était ainsi, les parents n'auraient aucune raison d'élever leurs enfants; les professeurs n'auraient aucune raison d'enseigner, et les ministres du culte n'auraient aucune raison de vouloir guider leurs fidèles. Pour moi, il n'est pas douteux que certains peuvent avoir une influence bénéfique sur d'autres. Il faut reconnaître qu'on a parfois exagéré les mérites de la réhabilita-

[Text]

with rehabilitation. But we can rehabilitate, and the kind of supervision that is offered to parolees and people on mandatory supervision does work, to a limited extent.

I would refer you to a better study, the one by Dr. Waller mentioned in our brief. What does not work perhaps too much is the control aspect. Control is a very difficult thing to exercise over a person in the community, be he a parolee, probationer or whatever, because at best you see him only a few hours a week, and it is very difficult to know what he does for the rest of the week. Enforcement of that nature is very limited, but the helping function does have a positive effect.

Senator Hastings: You say in your brief that the man is under surveillance 24 hours a day. I found that very interesting. On page 4 you say:

... on mandatory supervision it becomes an extra level of surveillance 24 hours a day.

Mr. Drouillard: That is if he is in a halfway house.

Senator Hastings: I see; that is while he is in the house.

Mr. Drouillard: He lives in a halfway house. It is not just supervision over him living next door in a boarding-house. We have him under our thumb 24 hours a day, 23, 22 1/2, a lot.

Mr. Harold Lebbey, Member of the Board, St. Leonard's Society of Canada: The halfway houses that work best are those in which there is a very good, informal, relaxed atmosphere, where people coming out of penitentiaries can get started again in life. They cannot be prisons in themselves. They do not have bars; they are meant to provide the supervision, but also the encouragement and whatever is necessary to get started again. When a person running a halfway house is forced to be a policeman with respect to what is required of mandatory supervision, it brings new pressures, unnatural pressures, which make it much more difficult to accomplish the real function of the house. That is one of the reasons we would like to see this disappear.

Senator Lapointe: What are these things that are required over and above the halfway house regulations? Under mandatory supervision, what is demanded from a former inmate that the halfway house does not demand?

Mr. Lebbey: It is really a question of who is making the demands. When the demand comes directly from the parole service there is a very different relationship from the relationship with the person running the halfway house. Of course, in the house the mandator is concerned with keeping the former inmate within bounds of behaviour and control, and doing many other things. However, if this person is seen as part of the whole parole enforcement apparatus directly, there can be very negative repercussions in the house. They are doing many

[Traduction]

tion, mais la réhabilitation est possible, et les mesures proposées aux bénéficiaires de la libération conditionnelle ou de la surveillance obligatoire ont certainement des effets positifs.

Je voudrais vous signaler une étude qui me semble plus digne d'intérêt, et c'est celle dont parle M. Waller dans notre exposé. L'aspect le moins positif du système est sans doute celui du contrôle. Il est très difficile d'exercer un contrôle sur un individu qui vit dans la collectivité, que ce soit au titre des libérations conditionnelles, de la probation, ou d'une autre formule, car on ne peut le voir que quelques heures par semaine, et il est très difficile de savoir ce qu'il fait le reste du temps. Dans un tel cas, le contrôle est très limité, mais l'individu bénéficie d'une aide qui a indiscutablement un effet positif.

Le sénateur Hastings: Vous dites dans votre exposé, notamment à la page 4, que l'ex-détenu placé en surveillance obligatoire est surveillé 24 heures sur 24.

... la surveillance obligatoire veut dire une surveillance 24 heures par jour.

M. Drouillard: C'est ce qui se passe dans les foyers de semi-détention.

Le sénateur Hastings: Je vois; la surveillance ne peut pourtant s'exercer qu'à l'intérieur du foyer.

M. Drouillard: L'ex-détenu vit en permanence dans le foyer. Nous l'avons sous les yeux presque 24 heures sur 24. La situation est différente de celle d'un foyer d'accueil.

M. Harold Lebbey, membre de la Commission, société canadienne St. Leonard: Les meilleurs foyers de semi-détention sont ceux où l'on trouve un atmosphère très détendue, et où les ex-détenus qui sortent des pénitenciers peuvent prendre un nouveau départ dans la vie. Ces foyers ne constituent pas des prisons. Leurs fenêtres n'ont pas de barreaux; ils permettent d'exercer la surveillance nécessaire, mais les ex-détenus y trouvent les encouragements et tout ce dont ils ont besoin pour repartir. Lorsque le responsable d'un foyer de semi-détention doit faire le policier pour se conformer aux exigences de la surveillance obligatoire, il se trouve soumis à de nouvelles contraintes, et le foyer a alors davantage de difficultés à assumer ses fonctions premières. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous voudrions voir la surveillance obligatoire disparaître.

Le sénateur Lapointe: Qu'est-ce que la surveillance obligatoire ajoute au règlement d'un foyer de semi-détention? Qu'est-ce que la surveillance obligatoire exige de l'ancien détenu et que le foyer de semi-détention n'exige pas?

M. Lebbey: Tout dépend de l'origine des exigences. Lorsque celles-ci viennent directement du service des libérations conditionnelles, la situation est bien différente des rapports qui existent dans un foyer de semi-détention. Naturellement, dans un foyer, le responsable de la surveillance obligatoire veille, entre autres choses, à ce que l'ancien détenu se comporte normalement. Cependant, si le responsable est perçu comme un élément de l'appareil des libérations conditionnelles, cette image risque d'avoir des répercussions très négatives dans le

[Text]

of the same things, but the mandator is out of the direct overall parole supervision process.

Mr. Drouillard: Perhaps I could give some specific examples. Probably the strongest technical violation would be in respect of curfew. If someone comes in after the curfew set by the halfway house, which is required by the Correctional Service Parole Branch, technically it is a violation. If somebody compiles three or four of these he can be suspended. On a first suspension for that kind of technical violation, most of the time, although not always, the person will be re-released to that house, having ended up going to gaol.

Other parole conditions for someone who is supervised very closely are no booze, no drugs. I am not saying that is bad, but living in a boarding-house next door on remission you have supposedly earned and living in a halfway house are two totally different worlds. All the other parole conditions are being supervised very closely and become part of a legal condition, which otherwise would be a halfway house program, with targets, goals and times and working with the person who voluntarily came to you in the first place.

If remission is going to be earned the person still has to undergo the double or triple jeopardy of this kind of surveillance, with the risk of going back to prison, and sometimes actually going back. There is also the condition of residency. If a person is not working out, occasionally a house will really put the pressure on, maybe actually have that person move out for a week or two and then have to come back and start over from scratch. If residency at the house is a condition, the person cannot just go out and come back voluntarily. It becomes a whole legal and very negative situation of imprisonment on suspension. It really starts with whether or not you believe, as our houses do, when you earn remission you actually have earned your freedom, and the choice of a halfway house becomes voluntary rather than imposed. That is the starting position of the people who grind it out 24 hours a day working with these people at our halfway houses.

Senator Nurgitz: The brief refers to a lack of morale amongst the inmate population in the institutions, because, I suppose, of this attitude that, "I'm going to earn my remission but this other guy gets out without earning it." It is like two people working at a job and getting the same pay, although one is making an effort and the other is not. Is that it?

Mr. McGrath: That is not quite the point. The point is that the inmate feels he has earned his remission and should be entitled to enjoy it as he sees fit. However, after he has earned it we come in with a second set of rules under mandatory supervision, and he considers that unfair.

Senator Nurgitz: I assume you are the best judges of this, because you see an inmate immediately after he is released, and you see a good cross-section of inmates. Since we are not

[Traduction]

foyer. En réalité, le responsable de la surveillance obligatoire ne fait pas directement partie du processus de surveillance des libérations conditionnelles.

M. Drouillard: Je vais vous en donner des exemples. L'infraction la plus grave est sans doute celle qui concerne le couvre-feu. Si quelqu'un rentre après l'heure du couvre-feu appliquée au foyer de semi-détention, et qui est fixée par le service correctionnel des libérations conditionnelles, il commet une infraction. Au bout de trois ou quatre infractions, il peut être suspendu. La plupart du temps, à la première suspension de ce genre, l'individu est renvoyé au même foyer de semi-détention après son emprisonnement.

De tous, la surveillance obligatoire interdit l'alcool et la drogue. Je ne dis pas que ce soit une mauvaise chose; la vie dans un foyer d'accueil à la suite d'une réduction soi-disant méritée de peine et la vie dans un foyer de semi-détention sont deux choses totalement différentes. Toutes les conditions imposées par le service des libérations conditionnelles sont surveillées très étroitement et deviennent partie intégrante d'une situation juridique qui, autrement, pourraient constituer le programme d'un foyer de semi-détention; elle comporte des objectifs, des échéanciers et des conditions de travail avec un individu qui, au premier chef, en a fait lui-même la demande.

Pour mériter une réduction de peine, l'individu doit se soumettre aux multiples risques de ce genre de surveillance, avec la perspective de retourner en prison au moindre faux pas. Sa situation comporte également une exigence quant à la résidence. Dans le cas d'un individu récalcitrant, il arrive qu'un foyer lui impose des exigences particulières, le fasse sortir pendant une ou deux semaines, puis revenir et repartir à zéro. Si la résidence au foyer est une condition absolue, l'individu ne peut pas aller et venir à sa guise. Il se retrouve dans une situation tout à fait négative d'emprisonnement pour cause de suspension. Au départ, il s'agit de savoir si une réduction méritée de peine signifie que le détenu mérite sa liberté et qu'il peut choisir d'aller dans un foyer de semi-détention au lieu d'y être affecté de force. Voilà le point de départ pour tous les gens qui réfléchissent au problème 24 heures sur 24 dans nos foyers de semi-détention.

Le sénateur Nurgitz: Dans votre exposé, vous évoquez le moral très bas de la population pénitentiaire, et je suppose que cette situation est due à un sentiment d'injustice chez les détenus qui obtiennent une réduction méritée de peine alors que d'autres sortent de prison sans l'avoir obtenue. C'est comme deux ouvriers qui font le même travail pour le même salaire, mais l'un des deux travaille durement tandis que l'autre ne fait presque rien. Est-ce bien cela?

M. McGrath: Pas tout à fait. En réalité, le détenu estime qu'il a mérité sa réduction de peine et qu'il devrait pouvoir en profiter comme bon lui semble. Cependant, une fois qu'il a obtenu sa réduction de peine, nous lui imposons de nouvelles règles aux termes de la surveillance obligatoire, et il trouve cela injuste.

Le sénateur Nurgitz: Vous en êtes sans doute les meilleurs juges, car vous voyez les détenus immédiatement après leur sortie du pénitencier. Dans la mesure où nous ne parlons pas

[Text]

talking about individuals it does not matter. Do you see people who are released under mandatory supervision who, in your judgment, ought not to have been released? Let me add that I clearly got the impression from the Chairman of the National Parole Board that while he would not say, he meant it. I do not mean to be critical; he did very well before our committee, but when you looked at his eyes you found he was telling us something else.

The Chairman: That was not recorded in the minutes.

Mr. McGrath: It is now.

Senator Nurgitz: He will thank you later.

Mr. McGrath: You are asking whether some people released on mandatory supervision should not be. The most difficult thing on earth, of course, is how to deal with a dangerous offender. The major problem is how you identify the dangerous offender. If it were possible to do that, then one could take all kinds of preventive action. As you know, there is provision in the dangerous offender legislation whereby a person who, despite all the difficulties, can be so identified is not subject to mandatory supervision. Certainly there are people released on mandatory supervision who should not be released, but how they are screened out is another question.

Incidentally, I should like to stress that our presentation today is made in an attempt to present the experience of our staffs. We are not trying to talk theory so much as relating what our staffs actually find in their day to day work. I will refer this to Mr. Drouillard, since he is closer to that than I am.

Mr. Drouillard: What I want to say has nothing to do with our experience but is on a more conceptual basis. I and the staffs of our houses believe that the deprivation of freedom is the most severe sanction that society can place on anyone. Some of us find even short-term hospitalization very difficult. We believe that depriving one of our co-citizens of freedom in society needs as many protections as we, in our experience from other countries and our long-term history, can get against the abuse or wrongful use of that power. We feel that to date the adversary system, based on the principle "You are innocent until proven guilty" in an open, public court of law is the best we have to protect the rights of people before we judge in favour of taking away their freedom.

For anyone, including halfway house people, to change or extend the deprivation of freedom based on quasi-judicial administration procedures is not right. When people come out of gaol, whether on mandatory supervision or warrant expiry, is not to me the question. Whatever Mr. Outerbridge may have had in his eyes, or perhaps what the Solicitor Gen had in his eyes from what I saw of his presentation to you, the timing really does not change the need and the desperation of people coming out of gaol. It does not really matter when. However,

[Traduction]

de cas individuels, cela n'a pas d'importance. A votre avis, est-ce qu'on met sous surveillance obligatoire des gens qui n'auraient pas dû libérés? Je voudrais ajouter que le président de la Commission des libérations conditionnelles m'a nettement donné l'impression que c'était bien son point de vue, même s'il n'a pas voulu l'exprimer officiellement. Je ne lui en fais pas le reproche; son témoignage a été très intéressant, mais j'ai eu l'impression, à le regarder, qu'il voulait nous dire autre chose.

Le président: Ça n'a pas été inscrit dans le compte rendu.

M. McGrath: Ça l'est maintenant.

Le sénateur Nurgitz: Il nous en remerciera plus tard.

M. McGrath: Vous me demandez si certains individus qui sont placés sous surveillance obligatoire ne devraient pas l'être. Le plus difficile est naturellement de décider du sort des criminels dangereux. Le premier problème consiste du reste de les identifier. Si on pouvait les reconnaître facilement, on pourrait prendre toutes sortes de mesures préventives. Comme vous le savez, la législation sur les criminels dangereux stipule que l'individu qui, malgré toutes les difficultés, peut être identifié comme criminel dangereux n'est pas soumis à la surveillance obligatoire. Il existe certainement des individus qui sont placés sous surveillance obligatoire et qui n'auraient pas dû sortir de prison; quant aux modalités du tri des détenus, c'est une autre question.

Au passage, je voudrais insister sur le fait que notre intervention d'aujourd'hui vise à présenter l'expérience de nos collaborateurs. Nous n'avons pas voulu présenter la situation d'un point de vue théorique, mais insister au contraire sur les constatations de nos collaborateurs au jour le jour. A ce propos, je voudrais passer la parole à M. Drouillard, qui connaît mieux la question que moi.

M. Drouillard: Ce que je voudrais dire concerne moins notre expérience que les principes appliqués dans les foyers. Comme mes collaborateurs, j'estime que la privation de liberté est la sanction la plus grave que la société puisse imposer à un individu. On trouve parfois qu'une courte période d'hospitalisation constitue une expérience très difficile. Nous pensons que lorsqu'il s'agit de priver l'un de nos concitoyens de sa liberté, il faut soigneusement éviter tout excès de pouvoir; c'est ce à quoi doit nous inciter notre connaissance des systèmes étrangers et de l'histoire de nos institutions. Nous estimons que jusqu'à maintenant, le principe de l'antagonisme et le principe selon lequel une personne est présumée innocente tant que sa culpabilité n'a pas été prouvée devant un tribunal public, ont été les meilleurs garanties de la protection des droits individuels avant qu'un juge puisse imposer une peine d'emprisonnement.

Pour les personnes placés dans des foyers de semi-détention comme pour tout le monde, il est inadmissible de prolonger la privation de liberté par une procédure administrative quasi-judiciaire. Peu m'importe qu'un détenu sorte de prison pour être placé sous surveillance obligatoire ou parce qu'il a purgé sa peine. Quoi que puisse en penser M. Outerbridge et quoi qu'ait pu vous en dire le solliciteur général, le moment de la sortie de prison ne change rien aux besoins ni à l'exaspération de celui qui sort de prison. Il existe pourtant des individus dont

[Text]

there are people about whom everyone in contact with them would say, "Boy! We are 80 per cent sure that that person is going to offend in a violent or sexual way again." Some of our houses will take these people in anyway, as we take P.C.'s.

Senator Lapointe: P.C.'s?

Mr. Drouillard: Protective custody. We are trying to be very liberal in our policy.

Senator Godfrey: Just since last weekend.

Mr. Drouillard: I didn't go to Winnipeg last week. On occasion some houses will take a sex offender, certainly people with records of violence in terms of homicide. We will occasionally take in someone whom everyone who has met that person recently feels to be a danger, because if that person wants to come to our halfway house that is motivation. Really what we have is non-knowledge of how to change people, but maybe somewhere one of our staff will click, or one of the other guys in the house will click and twig on to something in that person. I suppose that is a long answer to the question. Depriving somebody of their freedom through an administrative process without the full protection of rights really bothers us, and obviously we oppose it.

Mr. McGrath: The Solicitor Gen has set up a committee to advise him on policies and programs for dangerous offenders, and it will be interesting to see what that committee eventually produces.

Senator Bosa: Our witnesses should not be surprised if some elementary questions are put to them at this meeting, because not all of us are lawyers. There are a number of lawyers, but others provide the common sense at this meeting.

Senator Flynn: Perhaps you should have waited a little, then they would have seen it right away.

Senator Bosa: When you speak of earned remission, what is the imposition on the inmate who has earned remission when he is released from a penitentiary and goes to a halfway house? What are the restrictions on him after he is released? What is the accountability?

Mr. McGrath: He then comes under mandatory supervision, which is exactly the same kind of control as is exercised over a parolee.

Senator Bosa: I find difficulty in understanding what earned remission means in the context in which you put it. If he is given the privilege of serving the rest of his sentence in a place other than the institution to which he was committed, is earned remission confined to that? There are other restrictions that come into play; it is not complete freedom.

Mr. McGrath: No, it is not complete freedom. There are conditions imposed on him. They could be that he will live in a certain city, work at a certain place and not consort with some of his past friends. All kinds of restrictions can be imposed. He is subject to supervision by a parole officer, just as a parolee is.

[Traduction]

on peut prévoir de façon presque certaine qu'ils vont récidiver. Certains de nos foyers accueillent les individus de ce genre, notamment ceux qui ont été placés en I.P.

Le sénateur Lapointe: I.P.?

M. Drouillard: Isolement préventif. Nous essayons d'appliquer la règle de façon très libérale.

Le sénateur Godfrey: Surtout depuis la fin de semaine dernière.

M. Drouillard: Pour ma part, je ne suis pas allé à Winnipeg. A l'occasion, certains foyers accueillent des délinquants sexuels ou meurtriers. Nous accueillons parfois des individus jugés dangereux, mais qui ont fait preuve de motivation en décidant de venir dans un foyer de semi-détention. Naturellement, nous ne savons pas comment changer la mentalité de ces individus, mais nous gardons l'espoir qu'un moment donné, un de nos collaborateurs ou un ex-détenu réussira à modifier leur état d'esprit. Ma réponse manque sans doute de concision, mais l'éventualité qu'un individu soit privé de sa liberté par un processus administratif et sans que ses droits soient intégralement protégés nous inquiète, et nous nous y opposons.

M. McGrath: Le solliciteur général a constitué un comité qui doit le conseiller sur la procédure et les programmes applicables aux criminels dangereux, et il sera certainement intéressant de connaître l'aboutissement des travaux de ce comité.

Le sénateur Bosa: Nos témoins ne devront pas s'étonner qu'on leur pose ici des questions qui peuvent sembler élémentaires, car nous ne sommes pas tous avocats. Il y a un certain nombre d'avocats parmi nous, les autres présentant le point de vue du canadien moyen.

Le sénateur Flynn: Les témoins n'auraient pas tardé à s'en apercevoir.

Le sénateur Bosa: Lorsque vous parlez de réduction méritée de peine, quelles en sont les conséquences pour le détenu qui a mérité une réduction de peine lorsqu'il sort du pénitencier pour entrer dans un foyer de semi-détention? Quelles contraintes lui sont imposées après sa libération? Devant qui est-il responsable?

M. McGrath: Il est placé sous surveillance obligatoire, ce qui équivaut exactement à une libération conditionnelle.

Le sénateur Bosa: Je vois mal ce que signifie la réduction méritée de peine dans le contexte où vous la situez. La réduction méritée de peine donne-t-elle uniquement au détenu le privilège de purger le reste de sa sentence ailleurs que dans l'institution où il a été affecté au départ? Il doit y avoir d'autres contraintes; ce n'est pas la liberté complète.

M. McGrath: Non, ce n'est pas la liberté complète. Des contraintes sont imposées à l'ex-détenu. On peut par exemple lui interdire d'habiter telle ville, de travailler à tel endroit ou de fréquenter certaines personnes. On peut lui imposer toutes sortes de restrictions. Il est placé sous le contrôle d'un agent

[Text]

Senator Bosa: Is that what they object to, having to answer to someone?

Mr. McGrath: Yes. If what we are proposing were accepted, at the point where his earned remission takes effect he would simply be turned loose as a free man.

Senator Bosa: And he does not have to account to anybody?

Mr. McGrath: He would have no accountability at all; he would simply be a free man.

Mr. Lebbey: Many parole officers that I have spoken to about mandatory supervision have expressed to me certain fundamental difficulties that they have in supervising and imposing whatever disciplinary measures they have to upon inmates under mandatory supervision, because the legislation says, "If you earned your remission you should be released." A report that came out of the Department of the Solicitor Gen said that parole officers are unhappy with mandatory supervision but not with parole. They understood it and had a direct relationship, but they have had a lot of difficulty because they see that the inmate has earned that remission and they find themselves in a conflict position when they have to treat that person like an inmate on parole. I think one of the advantages of removing mandatory supervision would be to make life easier in that regard for parole officers.

Senator Bosa: Earlier you cited the example of a person returning late, when the violation would be registered against him, and if he had four such violations in a row registered against him, the remission that had been granted would be revoked. Is the onus not on the individual to keep the rules that have been established?

Mr. Lebbey: I think it clearly is, but the punishment has to fit the crime. You refer to four in a row. Life is so complex; so many events can happen. However, there is a great difference between somebody breaking curfew by fifteen minutes, or even two hours, and a person acting out socially disruptively and committing other crimes. There should be some mechanism to make sure the system does not come down too harshly on a person in those circumstances. There should be some latitude. I suggest that if a strict rule is made and a person breaking it has to spend the rest of the time in a penal institution, that will be a very costly measure. You will be paying for the cost of that inmate for three, four or five years because of perhaps three or four very minor violations. I would think that is a heavy cost for us to pay, and a very heavy cost for the inmate to have to pay.

Mr. Drouillard: When a person voluntarily applies for parole to a halfway house, knowing all the conditions, and the consequences of breaching any of those "technical" conditions are very well spelled out, that is one issue. The problem with mandatory supervision is the concept of remission. If we think of it as earned parole at two-thirds and if that were the concept that pervaded throughout the sentence, that is one

[Traduction]

des libérations conditionnelles, comme s'il était en libération conditionnelle.

Le sénateur Bosa: Les ex-détenus s'opposent-ils à cette dépendance?

M. McGrath: Oui. Quant à nous, nous avons proposé que le détenu qui obtient une réduction méritée de peine soit libéré purement et simplement.

Le sénateur Bosa: Sans avoir de comptes à rendre à personne?

M. McGrath: Il n'aurait aucun compte à rendre. Il serait totalement libre.

M. Lebbey: J'ai rencontré bon nombre d'agents des libérations conditionnelles qui m'ont parlé des problèmes que leur posent leurs rapports avec les ex-détenus placés sous surveillance obligatoire, dans la mesure où la Loi stipule que le détenu qui obtient une réduction méritée de peine doit être libéré. Le ministère du solliciteur général a publié un rapport aux termes duquel les agents des libérations conditionnelles se plaignent non pas des libérations conditionnelles, mais de la surveillance obligatoire. Les agents comprennent le principe de la surveillance obligatoire, mais comme le détenu a obtenu une réduction méritée de peine, l'agent se trouve dans une situation de conflit lorsqu'il doit traiter cet ex-détenu comme un détenu placé en libération conditionnelle. A mon avis, la suppression de la surveillance obligatoire aurait l'avantage de faciliter grandement la tâche aux agents des libérations conditionnelles.

Le sénateur Bosa: Vous avez cité tout à l'heure l'exemple du détenu qui rentre après le couvre-feu; lorsqu'il commet quatre infractions semblables d'affilée, sa réduction de peine peut être révoquée. Chacun n'est-il pas tenu de respecter les règles établies?

M. Lebbey: Si, mais dans ce cas, la sanction est hors de proportion avec l'infraction. Il est question de quatre infractions d'affilée. Les choses sont très compliquées; il peut arriver toutes sortes d'événements. Cependant, il faut faire une différence entre un individu qui dépasse l'heure du couvre-feu de 15 minutes, ou même de deux heures, et un autre qui manifeste un comportement social déséquilibré ou qui commet d'autres crimes. Il faudrait faire en sorte que dans le premier cas, l'individu ne soit pas pénalisé trop durement. Les règlements devraient avoir une certaine souplesse, parce qu'à mon avis, s'ils sont trop stricts et que quelqu'un les enfreint et doit passer le reste du temps au pénitencier, c'est une mesure qui nous coûtera cher. Il nous faudra assumer les frais d'entretien du détenu pendant trois, quatre ou cinq ans, à cause d'une possibilité de trois ou quatre infractions très mineures. Je suis d'avis que c'est un coût très élevé pour nous et aussi pour le détenu.

M. Drouillard: Lorsque quelqu'un demande lui-même une libération conditionnelle dans une maison d'accueil, connaissant toutes les conditions, et que les conséquences de la violation d'une de ces conditions «techniques» sont très précises, c'est une chose. Le problème de la surveillance obligatoire, c'est la notion de la réduction de peine. S'il s'agissait d'obtenir une réduction de peine sous libération conditionnelle après

[Text]

reality. On earned parole, with those extra conditions, where the board would say, "One of the conditions is that you live in St. Leonard's House in London and you will obey all the rules; if you breach them you can be sent back to prison", that is one thing, if the man earned his parole. However, if he earns remission and has to undergo the identical thing, that is the big difference. I do not know if that clarifies it.

Senator Bosa: I find very interesting an expression used in the introduction of the brief, at the bottom of the first page, where, referring to inmate attitude, you say they find mandatory supervision "unjust and dishonest." I find the word "dishonest" very interesting.

Mr. McGrath: We are not saying we think that. We say that is the inmate attitude.

Senator Bosa: I thought perhaps you might have said "unjust and unfair", but I found "unjust and dishonest" very interesting.

Mr. McGrath: They think it is. They talk about earning something.

Senator Nurgitz: They are not all there for being dishonest.

Senator Bosa: Under "Inmate attitude" you say:

There is a strong conviction among penitentiary inmates that mandatory supervision is unjust and dishonest.

That they should describe mandatory supervision as "dishonest" seems interesting.

Senator Godfrey: I am a little puzzled. Everything you have said sounds very convincing, particularly when you say that a person's freedom should not be taken away without due process of law, going to the courts and so on. I agree with that 100 per cent. Then I started to think about it and I thought, "Well, that freedom was earned through an administrative action," because if the person is on parole, or something like that, it is because the authorities have judged from what the person was doing that he would behave in a certain way. If that person does something that it had been thought or known he would probably do, that freedom would not have been earned to begin with. I am a little bit puzzled about that. I have not been able to get to many meetings, so I am speaking from ignorance more than anything. Perhaps you can understand what I am driving at.

Mr. Drouillard: When we speak of selecting people to come out of gaol, or selecting people we felt should not be coming out of gaol because they were, to the best of our knowledge, a real risk to life and limb of citizens in the free community, it is realized, in my opinion, although I am not a lawyer, by an administrative process. Remission is earned month by month, basically for two reasons, good behaviour and for participating in programs. We then select people who have earned that

[Traduction]

avoir purgé les deux-tiers de la peine, et que cette idée était très claire dès le début de sa condamnation, c'en est une autre. En ce qui concerne les réductions de peine méritées, si l'on impose toutes ces conditions supplémentaires, et qu'on dit au détenu: «L'une des conditions est que vous devez vivre à la maison St-Léonard à London et suivre tous les règlements; et si vous êtes accusé de les avoir violé, vous serez renvoyé en prison», c'est encore autre chose, si cette personne a mérité sa libération conditionnelle. Cependant, s'il a mérité une réduction de peine et qu'il doit subir le même sort, voilà une grande différence. Je ne sais pas si c'est clair.

Le sénateur Bosa: Je trouve très intéressante l'expression utilisée au début du mémoire, au bas de la première page, où, faisant allusion à l'attitude du détenu, vous dites que celui-ci considère la surveillance obligatoire «injuste et malhonnête». Je trouve le mot «malhonnête» très intéressant.

M. McGrath: Nous ne disons pas que c'est nous qui le pensons. Nous disons que c'est l'attitude du détenu.

Le sénateur Bosa: J'avais pensé que vous aviez peut-être dit «injuste et inéquitable», mais je trouve les termes «injuste et malhonnête» très intéressants.

M. McGrath: C'est ce que pensent les détenus. Ils parlent de ce qu'ils ont mérité.

Le sénateur Nurgitz: Ils ne sont pas tous là pour avoir été malhonnêtes.

Le sénateur Bosa: Dans la section où vous traitez de «l'attitude du détenu» vous dites:

Il existe chez les détenus une ferme conviction que la surveillance obligatoire est injuste et malhonnête.

Le fait qu'ils décrivent la surveillance obligatoire comme «malhonnête» semble intéressant.

Le sénateur Godfrey: Je suis un peu perplexe. Tout ce que vous avez dit semble très convaincant, particulièrement que l'on ne devrait révoquer la libération d'un détenu sans procédure judiciaire, c'est-à-dire sans aller devant les tribunaux, etc. Je suis tout à fait d'accord avec ce principe. Mais, après réflexion, je me dis que la personne a mérité sa libération, selon les règlements en vigueur; en effet si cette personne a obtenu la libération conditionnelle, ou autre libération, c'est parce que les autorités ont jugé que, d'après son comportement, qu'elle agirait d'une certaine façon. Si cette personne se comporte de la façon prévue, ou d'une façon que l'on avait probablement prévue, elle n'aurait pas droit à la libération conditionnelle, de toute façon. Cela me laisse un peu perplexe. Je n'ai pas pu assister à toutes les réunions, donc je ne suis pas tout à fait au courant de la question. Vous pouvez peut-être comprendre où je veux en venir.

M. Drouillard: Lorsque nous parlons de choisir les détenus qui seront libérés, et ceux qui ne le devraient pas, parce qu'à notre avis, ils représentent un risque réel pour la vie des citoyens dans une collectivité libre, je crois que cela se fait (même si je ne suis pas avocat) selon un processus administratif. La réduction de peine est méritée chaque mois, pour deux raisons fondamentales, soit la bonne conduite et la participation aux programmes. Nous choisissons alors les personnes

[Text]

remission or freedom under law, and say, "Your earned remission really does not matter, because we do not think you should go out into the community; we are either going to gate you or supervise you very closely, and we are going to put you back in prison at the first breach of the conditions on the remission you have earned." If the proposal of the Canadian Association of Chiefs of Police, which Senator Hastings mentioned, were made law and there was no earned remission, in my opinion that argument would not hold water.

To say at one point in time, "You can no longer earn remission," which is the proposal in this bill, is a superimposition of another watering down of earned remission. That is the dishonesty in the definition of remission and earning it, that the inmates perceive. I advocate their perception and some understanding of it from their point of view. If the whole thing were changed and everybody understood, it would be fine. But then we also have to deal with the Prison Reformatories Act and the impact of the National Parole Act on the provinces. What is good for the goose should be good for the gander, and what is good for the gander should be good for the goose. I think the implications of mandatory supervision and earned remission are much more global than just looking at our federal system. We deal with some 10,000 inmates federally and 20,000 inmates provincially. Personally I think there are those implications as well.

Senator Godfrey: I am still puzzled. What you were talking about before was putting them back in without due process of law by a court. When does that happen?

Mr. Drouillard: Suspension or revocation, or suspending at the gate, is a selection for administrative decisions, a selection by that process of denying people freedom they earned within the sentence that was originally imposed.

Senator Godfrey: It is not because they have breached something afterwards?

Mr. Drouillard: Oh no.

Senator Godfrey: That was where my confusion arose. Now I understand.

Senator Lapointe: What are the criteria for imposing this supervision? Some of the inmates going out of gaol with this remission are all right; they do not have this supervision imposed, they go free.

Senator Hastings: Oh no.

Senator Lapointe: Yes.

Mr. Drouillard: In the provincial jurisdictions they go free.

Senator Lapointe: All those who go out of gaol in the federal jurisdiction are under supervision?

Mr. Drouillard: If it is before warrant expiry date, yes. Those who go out eight months or more later on warrant expiry, if they are not on mandatory supervision, once they reach the limit of the court imposed sentence, whether it is two years or four years, are free. Everyone else who is released on their earned remission portion are mandatorily under supervision.

[Traduction]

qui ont mérité une réduction de peine ou qui peuvent être libérées en vertu de la loi et nous leur disons que leur réduction de peine méritée importe peu, parce qu'à notre avis, elle ne devrait pas être libérées; que nous allons les contrôler ou les surveiller très étroitement, et que nous les renverrons en raison à la première violation des conditions de la libération dont elles bénéficient.» Si la proposition de l'Association canadienne des chefs de police, dont a parlé le sénateur Hastings, devenait loi et s'il n'y avait plus de réduction de peine méritée, cet argument ne serait plus valable, à mon avis.

Le fait de pouvoir dire qu'elles ne peuvent plus mériter de réduction de peine, comme le propose le projet de loi, diminue la validité de la réduction de peine. C'est cet aspect malhonorable de la définition de la réduction de peine méritée que perçoivent les détenus. Je comprends et je défends leur point de vue. Si cette disposition était claire pour tout le monde, c'est bien. Mais alors il faudrait aussi tenir compte de la Loi sur les prisons et les maisons de correction et des conséquences pour les provinces de la Loi sur les libérations conditionnelles. Ce qui est bon pour l'un devrait l'être pour l'autre. A mon avis, la surveillance obligatoire et la réduction de peine méritée ne visent pas simplement le système fédéral. En effet, il s'agit d'environ 10,000 détenus dans les institutions fédérales et de 20,000 détenus dans les établissements provinciaux. Personnellement, je suis d'avis qu'il faut aussi en tenir compte.

Le sénateur Godfrey: Je suis encore perplexe. Lorsque nous avez parlé auparavant de les renvoyer en prisons sans avoir recours aux tribunaux, qu'est-ce qui se produit alors?

M. Drouillard: Une suspension ou révocation, ou suspension en libération surveillée, dépend d'une décision administrative, décision qui nie à des détenus la liberté qu'ils se sont méritée en purgeant la peine qui leur avait été imposée au début.

Le sénateur Godfrey: Ce n'est pas parce qu'ils ont violé les règlements après coup?

M. Drouillard: Non.

Le sénateur Godfrey: C'est ce qui n'était pas clair. Maintenant je comprends.

Le sénateur Lapointe: Quels sont les critères pour imposer cette surveillance? Certains détenus qui obtiennent cette réduction de peine ne se voient pas imposer cette surveillance. Ils sont libres.

Le sénateur Hastings: Non.

Le sénateur Lapointe: Oui.

M. Drouillard: Dans les juridictions provinciales, ils sont libres.

Le sénateur Lapointe: Tous ceux qui sont sous juridiction fédérale sont libérés sous surveillance?

M. Drouillard: Oui, si c'est avant la date d'expiration du mandat. Ceux qui sont libérés huit mois ou plus avant la date d'expiration du mandat, s'ils ne sont pas en surveillance obligatoire, à la date où ils ont fini de purger la peine imposée par le tribunal, que ce soit deux ans ou quatre ans, ils sont libres. Tous les autres qui sont libérés en raison d'une réduction de peine méritée, sont sous surveillance obligatoire.

[Text]

Senator Lapointe: Is it because all these people are liable to commit another crime?

Mr. Drouillard: No.

Senator Lapointe: What are the criteria for imposing this supervision on these people?

Mr. McGrath: The argument was that the most hopeful cases were released on parole, and therefore all those who did not get parole, which included presumably the most hopeless cases, were turned loose without supervision. Therefore, it was said that instead of making that a free period a form of supervision should be imposed, so then the earned remission period became a period of mandatory supervision.

Senator Haidasz: What is the daily cost of keeping someone in a halfway house during a program of mandatory supervision compared with the cost of keeping that person in a penal institution?

Mr. Drouillard: The most recent statistics I have on the cost of penitentiary service, without including the cost of national or regional headquarters, was \$39,000 per year in 1981. Our per diem rate in a halfway house at that point in time came to \$9,000 a year. In the 1982-83 fiscal year, the per diem rate is averaging about \$13,000 per year per person in a halfway house, excluding national organization costs, which we have not spread out. The cost in the penitentiaries is \$39,000 per year, without allowing for the increase in inmate population.

Senator Haidasz: What other costs are involved in taking care of a person under mandatory supervision, such as medical costs, drug costs, transportation costs and miscellaneous costs?

Mr. Drouillard: Most of those who come to halfway houses on full parole or mandatory supervision are covered by the provincial health and hospital insurance as if they were at the end of their sentences. With day parolees it is a different story. A lot of provincial insurance plans do not consider those people to be within the jurisdiction of the province, but rather within the jurisdiction of the federal government, and the Correctional Service of Canada accepts responsibility for the medical costs. With travel costs and maintenance allowance, it is the same as if the person were released anywhere else. We usually have a little kitty to give a person an advance, bus tickets or a monthly bus card, so that he can get around. There may be some tobacco available for smoking needs; perhaps used clothing from a St. Vincent De Paul store or something we have a connection with. That person has got to start taking care of himself or herself as soon as possible; the whole thrust is for the person to be earning money and paying for his or her own expenses of that nature, plus room and board at the house. I cannot give you an estimate of that cost.

[Traduction]

Le sénateur Lapointe: Est-ce que toutes ces personnes sont susceptibles de commettre un autre crime?

M. Drouillard: Non.

Le sénateur Lapointe: Sur quels critères se fonde-t-on pour imposer cette surveillance?

M. McGrath: On a prétendu que les cas les plus prometteurs obtenaient une libération conditionnelle et que par conséquent ceux qui ne l'obtenaient pas, ce qui comprenait probablement les cas les plus désespérés, étaient libérés sans surveillance. Par conséquent, on a dit qu'au lieu de les laisser ainsi en liberté, il faudrait imposer une certaine surveillance, donc la période pendant laquelle le détenu bénéficie d'une réduction de peine est devenue une période de surveillance obligatoire.

Le sénateur Haidasz: Quels sont les frais quotidiens pour garder un détenu dans une maison d'accueil aux termes du programme de surveillance obligatoire par rapport à ce que cela coûte pour la garder dans un pénitencier?

M. Drouillard: Selon les statistiques les plus récentes que j'ai sur les coûts du service pénitencier, qui n'inclut pas les coûts d'administration des bureaux national et régional, ils étaient de \$39,000 par an en 1981. Selon le taux quotidien dans une maison d'accueil à la même époque, les frais étaient de \$9,000 par an. Au cours de l'année financière 1982-1983, selon le taux quotidien, la moyenne était d'environ \$16,000 par an par personne dans une maison d'accueil, sans inclure les frais d'administration du bureau national, dont nous n'avons pas tenu compte. Les frais pour un pénitencier sont de \$39,000 par an, sans compter l'augmentation du nombre de détenus.

Le sénateur Haidasz: Quels sont les autres frais en ce qui concerne l'entretien d'une personne sous surveillance obligatoire, comme les frais médicaux, les frais de médicaments, de transport et autres?

M. Drouillard: La plupart des personnes qui sont dans les maisons d'accueil sous libération conditionnelle totale ou sous surveillance obligatoire bénéficient du régime d'assurance-santé et d'assurance-hospitalisation comme s'ils avaient fini de purger leur peine. En ce qui concerne les libérés de jour, c'est autre chose. Les régimes d'assurance-santé d'un bon nombre de provinces ne considèrent pas ces personnes comme étant sous juridiction provinciale, mais plutôt sous juridiction fédérale, et le Service correctionnel du Canada assume les frais médicaux. Quant aux frais de transport et aux allocations d'entretien, c'est la même chose que si la personne avait été libérée quel que soit l'endroit. Nous disposons habituellement d'un peu d'argent pour donner à la personne une avance, des billets d'autobus ou un laissez-passer mensuel pour lui permettre de se déplacer. Il peut aussi y avoir du tabac pour ceux qui fument; et peut-être aussi des vêtements des magasins de la Saint-Vincent de Paul ou autres organismes avec qui nous avons des contacts. Il faut que la personne en question puisse commencer à s'occuper d'elle-même aussitôt que possible; nous voulons que cette personne puisse commencer à gagner de l'argent et à payer elle-même ses dépenses de ce genre, en plus du gîte et couvert à la maison d'accueil. Je ne peux pas vous donner de chiffres en ce qui concerne ces coûts.

[Text]

Senator Haidasz: Should this bill be passed, I presume you will be asking for some other moneys from some government to look after the extra people in your houses.

Mr. Drouillard: Maybe in terms of numbers of houses. If this bill is passed, the use of our houses on a second or third try at mandatory supervision may diminish and there may be a small percentage decrease in usage, but I would suggest it will be minimal. If this bill is passed as it is, I do not see any financial implications for the number of houses for mandatory supervision. The Correctional Service of Canada, with the Solicitor Gen's support last year, has received some very good funding, not only to provide good programs today, but for about a 20 per cent increase in the number of houses. That is primarily for day parolees. From my point of view, from the private halfway house sector there is no financial implication in that sense.

The Chairman: We have gone around the table once, so I wonder if I might take advantage of my position as chairman to ask a couple of questions myself.

Mr. McGrath, you referred to the difference between parole and earned remission. I have in mind an article from the *Globe and Mail* of January 8, which contains a quotation from Mr. James Phelps, Deputy Commission of Corrections Canada, who is reported as saying that prisoners with records of severe prison misconduct almost always earn some time off for good behaviour. Then he said, according to this article:

As long as a *prisoner* was getting up in the morning and going to work and not breaking institutional rules, he would earn all of his remission.

It goes on to say that Mr. Phelps then said that if a prisoner stabbed someone, he would be taken to court and the judge would impose an appropriate sentence, and he is then reported as saying:

We couldn't then take action against him on top of the sentence. That's referred to as "double jeopardy."

Is this good enough? Is our whole sentencing procedure somehow out of kilter, or are the grounds on which we incarcerate people and continue to do so out of kilter? It seems to me that perhaps our criteria for releasing people are totally wrong. I gather the percentage of revocations hovers around 48 per cent or 50 per cent. Is this one of the primary reasons? Is there something wrong within the system itself.

You said, Mr. McGrath, that the determination of who is entitled to what remission really rests with the correctional staff, within the correctional system itself. That gives the correctional staff an enormous amount of power and a wide range in the exercise of their judgment of who is entitled to earned remission. Why are the standards there so different from what they are for someone who may be considered for

[Traduction]

Le sénateur Haidasz: Si le projet de loi était adopté, je suppose que vous demanderiez à d'autres gouvernements de fournir des fonds pour s'occuper des personnes supplémentaires dans vos maisons.

M. Drouillard: Peut-être en ce qui concerne le nombre de maisons. Si le projet de loi était adopté, le nombre de détenus qui iraient pour la deuxième ou la troisième fois en surveillance obligatoire dans ces maisons pourrait diminuer et il y aurait peut-être une petite réduction du taux d'utilisation, mais je crois que ce serait minime. Si le projet de loi est adopté tel quel je ne vois pas de problèmes financiers quant au nombre de maisons pour les personnes en surveillance obligatoire. Le Service correctionnel du Canada, qui a l'appui du Solliciteur général, a reçu, l'année dernière, des fonds considérables, non seulement pour offrir de bons programmes, mais en prévision d'une augmentation d'environ 20 p. 100 du nombre des maisons qui reçoivent principalement des libérés de jour. A mon point de vue, il n'existe pas de problèmes financiers en ce qui concerne les maisons d'accueil privées.

Le président: Nous avons fait le tour de la table une fois, donc je me demande si je pourrais profiter de ma situation, en tant que président, pour poser quelques questions.

Monsieur McGrath, vous avez fait allusion à la différence entre la libération conditionnelle et la réduction de peine méritée. J'ai lu dans le *Globe and Mail* du 8 janvier, un article selon lequel M. James Phelps, sous-commissaire, Service correctionnel Canada, aurait dit que même les prisonniers, dont le dossier indique qu'ils se sont très mal conduits en prison, bénéficient presque toujours d'une réduction de peine pour bonne conduite. Il aurait alors ajouté, toujours selon cet article:

Tant qu'un prisonnier se lève le matin et se rend au travail, et qu'il n'enfreint pas les règlements de l'établissement, il peut bénéficier d'une réduction de peine totale.

D'après l'article, M. Phelps aurait déclaré que si un détenu poignardait quelqu'un, il serait traduit en justice et recevrait la sentence appropriée. Il aurait ensuite ajouté:

Il serait alors impossible de prendre des mesures supplémentaires. Cela serait considéré comme une dualité de poursuites pour un même double fait.

Est-ce suffisant? Est-ce que notre système de condamnation est en porte à faux ou est-ce plutôt les motifs pour lesquels les gens sont incarcérés et gardés en détention qui sont dépassés? A mon avis, les critères de remise en liberté sont peut-être tout à fait, inappropriés. Je crois savoir que le pourcentage de révocation se situe entre 48 p. 100 et 50 p. 100. Est-ce l'une des principales raisons? Y a-t-il quelque chose qui ne fonctionne pas dans le système?

Vous disiez, M. McGrath, que le fait de décider qui a droit à quelle réduction de peine relève du personnel des services correctionnels. Le personnel de correction jouit donc d'un pouvoir énorme et d'une vaste discrétion quant au choix des personnes qui méritent une réduction de peine. Pourquoi les critères applicables dans ce cas sont-ils différents des normes qui régissent la libération conditionnelle et quelles sont les

[Text]

parole, and what are the differences in the standards? If we are trying to encourage prisoners, not only to behave well in prison, but to try to rehabilitate themselves, then it seems to me that the same standards should apply, whether through parole or at some subsequent point in the sentencing procedure in what we now call earned remission. Would you comment on that?

Mr. McGrath: I am not sure exactly what Mr. Phelps said, and it is difficult to comment on it without knowing in detail what he meant. If an inmate is charged with the crime of stabbing another inmate and is convicted of, say, manslaughter, the court will impose a very long sentence, long enough, I should think, that the potential loss of earned remission for whatever period is involved would be pretty unimportant. It does not mean that when he commits this horrible offence he is unpunished; he gets a new sentence through the court, and one would anticipate that the court would take all the circumstances into consideration.

In the earning of remission, I think there are really only two basic requirements the inmate has to live up to in order to qualify for earned remission. One is that he involve himself diligently—I believe that is the term—in his program. The other is to avoid infractions of the rules. Infractions of the rules would not take him to court, but the staff has the power to refuse to grant him remission, or, under a certain set of established rules, he can lose remission once it is earned.

I do not know what Mr. Phelps had in mind, but that is the reason why an inmate who goes to court does not suffer loss of remission; it would be rather pointless in view of what the court will do. However, if he is guilty of other kinds of misbehaviour he could either not be awarded remission or lose remission already awarded. Does that help at all?

The Chairman: To some extent. I think a phrase used is that all a man would have to do is “keep his nose clean.” This is really what I am getting at. As long as he sits quiet, hangs on and does not do anything wrong, although he could possibly be the worst possible menace once released he will automatically earn his remission without question.

Mr. McGrath: That is perfectly true. It is only behaviour within the institution that affects the earned remission. To attempt to predict how he will behave when he comes out and using that to refuse to grant remission is the other issue. Mr. Drouillard was earlier trying to make the point that to give the institutional staff the power to withhold remission on the ground that they think he might do something bad after release is to give them a fairly arbitrary kind of power. Mr. Outerbridge, with respect to gating, attempted to get at that, so earned remission should be cancelled immediately upon release without waiting for him to commit an offence, if it is anticipated that he would do something dangerous. However, as you know, the court struck this down and said the National Parole Board does not have that power. We are back to the question of how to deal with dangerous offenders and how they

[Traduction]

différences? Si nous tentons d'encourager les détenus, non seulement à bien se comporter en prison mais à se réhabiliter eux-mêmes, il me semble que les mêmes critères devraient être appliqués, que ce soit à l'égard de la libération conditionnelle ou à une étape ultérieure de l'application des peines, à ce qu'on appelle maintenant la réduction de peine méritée. Qu'en pensez-vous?

M. McGrath: Je ne sais pas exactement ce que M. Phelps a voulu dire et il m'est difficile de commenter ses propos sans connaître exactement le sens de ses paroles. Si un détenu est accusé d'avoir poignardé un autre détenu et qu'il est condamné pour homicide involontaire, le tribunal lui imposera une très lourde peine d'emprisonnement, suffisamment longue pour que la perte éventuelle de la réduction de peine, peu importe pendant combien de temps, n'ait plus d'importance. Cela ne veut pas dire que le détenu n'est pas puni pour son crime horrible; il se verra imposer une nouvelle peine par le tribunal, mais la cour tiendra sans doute compte de toutes les circonstances pertinentes.

En ce qui concerne la réduction de peine, je pense qu'il n'y a en fait que deux exigences fondamentales auxquelles le détenu doit se conformer pour la mériter. D'une part, il doit participer assidûment (je pense que c'est le terme consacré) au programme. Deuxièmement, il doit éviter de commettre toute infraction au règlement. S'il en comment, le détenu n'est pas nécessairement traduit en justice mais le personnel de correction peut lui refuser une réduction de peine et, selon certaines règles, le détenu peut perdre une réduction de peine méritée.

J'ignore ce que M. Phelps avait en tête, mais c'est la raison pour laquelle un détenu qui est traduit en justice ne perd pas sa réduction de peine; ce serait d'ailleurs sans rapport avec la démarche du tribunal. Toutefois, si le détenu est coupable d'autres formes d'inconduite, il peut se voir refuser une réduction de peine ou perdre une réduction de peine méritée. Comprenez-vous mieux?

Le président: Jusqu'à un certain point. Je pense qu'on a dit qu'il suffit à un détenu «d'éviter les ennuis.» Voilà à quoi je veux en venir. Tant qu'un détenu se tient tranquille, même s'il peut représenter la pire menace une fois libéré, il obtiendra automatiquement une réduction de peine.

M. McGrath: C'est tout à fait juste. L'obtention d'une réduction de peine dépend uniquement du comportement du détenu. L'autre aspect de la question consiste à tenter de prévoir quel comportement aura le détenu une fois libéré afin de pouvoir lui refuser, au besoin, une réduction de peine. M. Drouillard a tenté de faire valoir plus tôt que le fait d'accorder aux autorités correctionnelles le pouvoir de refuser une réduction de peine à un détenu si elles estiment qu'il se comportera mal après sa mise en liberté équivaut à leur donner un pouvoir plutôt arbitraire. En ce qui concerne la privation de sortie, M. Outerbridge a voulu faire valoir le même argument de manière que la réduction de peine méritée puisse être annulée immédiatement après la libération sans attendre qu'un détenu commette une infraction anticipée. Comme vous le savez cependant, la cour a refusé en invoquant comme raison que la

[Text]

can be identified early in the game, which is a very difficult exercise.

Senator Godfrey: As I understand it, when an inmate who has stabbed somebody comes before a court the judge will look back on his record in prison, how much earned remission he has, how long he has to go, and will take all that into account when sentencing. Is that right?

Mr. McGrath: That is a tricky question.

Senator Godfrey: It is patently absurd that a man can stab somebody and still earn remission. He will be sentenced for the stabbing but he will still earn remission on the first sentence. It just sounds absurd.

Mr. Lebbey: In law, the judge should not be considering such factors. However, I think judges are aware of the parole ramifications and will consider them in imposing sentence. After being presented with the facts, the judge will go over the record, consider what the Crown brings forward and the facts of the offence, its severity or gravity. Usually the judge will want to know the overall effect of the sentence and how long the person will be incarcerated when it is imposed.

Senator Godfrey: The judge will want to know that?

Mr. Lebbey: The judge will want that information, and it will be relevant, although on legal principles what the judge will be looking at will be the severity of the crimes and other sentencing principles governing the length of the sentence. In law, not too much attention can be paid to parole related matters and what administrators may or may not do in the future.

Senator Godfrey: If judges are not officially allowed to look at the effect on parole, why should not parole be affected?

Mr. Lebbey: It is a factor that they will consider.

Senator Godfrey: They will?

Mr. Lebbey: It will be considered, but usually they will look at all the sentencing factors.

Senator Godfrey: Then they are allowed officially to look at it?

Mr. Lebbey: I think they will consider it, if, of course, the crown attorney brings all this information before the court on sentencing. What they cannot consider are the possibilities in the future, guesses, speculation and things that may or may not happen in the administrative system.

Senator Godfrey: I want to get this straight. The judges can officially look at the effect on parole?

Mr. Lebbey: They can consider it, that is correct. On the other hand, they cannot bind the parole authorities in the

[Traduction]

Commission nationale des libérations conditionnelles n'a pas un tel pouvoir. Cela soulève de nouveau la question de savoir quelle attitude adopter à l'endroit des délinquants dangereux et comment les détecter au départ, ce qui est très difficile.

Le sénateur Godfrey: Si je comprends bien, lorsqu'un détenu qui en a poignardé un autre est traduit en justice, le juge examinera son dossier correctionnel, vérifiera le temps de réduction de peine méritée, combien de temps il reste au détenu à faire et il imposera une sentence en tenant compte de ces éléments. Est-ce exact?

M. McGrath: Ça, c'est une question piège.

Le sénateur Godfrey: Il est absurde qu'un homme puisse en poignarder un autre et continuer de mériter de la réduction de peine. Il pourra être condamné pour son acte, mais il continuera d'accumuler du temps de réduction de peine pour sa première sentence. Cela me semble absurde.

M. Lebbey: En droit, le juge ne doit pas tenir compte de tels facteurs. Néanmoins, je pense que les magistrats connaissent les ramifications de la libération conditionnelle et qu'ils en tiennent compte avant d'imposer une peine. Après avoir pris connaissance des faits, le juge examine le dossier, les arguments de la couronne et les faits de l'infraction, de même que la gravité de l'acte. En général, le juge désirera connaître les conséquences générales de la peine et pour combien de temps l'accusé sera incarcéré.

Le sénateur Godfrey: Le juge s'informe de ces faits?

M. Lebbey: Le juge voudra obtenir ces renseignements, qui sont d'ailleurs pertinents quoique selon les principes du droit, le juge doit se fonder sur la gravité de l'infraction et d'autres principes juridiques, pour décider de la peine à imposer. En droit, on ne doit pas accorder trop d'importance aux aspects liés à la libération conditionnelle et à ce que les administrateurs feront ou ne feront pas dans l'avenir.

Le sénateur Godfrey: Si les juges ne sont pas officiellement autorisés à tenir compte des conséquences de la peine sur la libération conditionnelle, pourquoi la libération conditionnelle ne serait-elle pas affectée?

M. Lebbey: C'est un facteur dont ils tiennent compte.

Le sénateur Godfrey: Vraiment?

M. Lebbey: Oui, mais habituellement le juge tient compte de tous les facteurs qui concernent la sentence.

Le sénateur Godfrey: Le juge est donc officiellement autorisé à le faire?

M. Lebbey: Je pense que le juge en tiendra compte si, bien sûr, le procureur de la couronne l'informe des faits avant l'imposition de la sentence. En fait, les juges ne peuvent pas tenir compte d'éventualités, d'aspects aléatoires, en fait de mesures que les autorités administratives prendront ou ne prendront pas dans l'avenir.

Le sénateur Godfrey: Je voudrais éclaircir ce point. Les juges peuvent officiellement tenir compte des effets de la sentence sur la libération conditionnelle?

M. Lebbey: Il est juste de dire qu'ils peuvent en tenir compte mais, d'autre part, ils ne peuvent obliger les autorités responsa-

[Text]

administration of particular parole matters at a later date, which is another factor, apart from the straight operation of parole law and any times periods involved.

Senator Godfrey: Are you saying that because the judge has already imposed sentence the parole people cannot consider the fact that the person has stabbed somebody?

Mr. Lebbey: Oh no, I do not say that at all. I think the parole authorities will be very much aware of this.

Senator Godfrey: I have it straight now.

Mr. Drouillard: I should like to try to amplify what Mr. McGrath was saying about earned remission. I know Mr. Phelps personally, and I think the quotations just given were joined to other statements that were not his. I think there is a basic misunderstanding, by that editor in particular, of the difference between what Mr. McGrath said about earning remission, which is a month to month affair, and losing remission, which means for certain institutional offences an inmate being taken to the warden's court, presided over by an independent chairperson, and having some remission taken away for an offence. During the month the inmate is charged with the offence he does not normally earn remission. The inmate goes to court and can get some remission taken away, or perhaps not. Or the inmate may be sent to an outside court.

However, one reason for the confusion is justified, and that is that, although the idea of earned remission is that at the end of very month the inmate's performance and program participation are reviewed and if considered satisfactory a period of ten days is taken off the sentence, it has been earned; if there has been no misconduct another five days are taken off; or vice versa. That happens technically on a month to month basis.

However, with a large system like the Correctional Service of Canada, with many staff, many institutions, many inmates, and a warehousing problem that is just horrendous, putting people through the old meat-grinder, what happens is that the immediate calculation when a prisoner gets into an institution is, "This is your release date on mandatory. This is your mandatory supervision date", so it is almost as though it is a right; it is more statutory than before 1970 when the law was changed and we got rid of statutory, because then we still had earned remission. But the perception is that it is a right, and if you do not earn it this month you have lost it and your release date goes back.

We are not in our brief today asking to have all this put into effect, because it also would be very costly, but it would really mean that month by month the inmate would earn the remission, or part of it, and then he is given a new date of release

[Traduction]

bles de la libération conditionnelle à appliquer certaines mesures ultérieures liées à la libération conditionnelle; cet aspect constitue un facteur distinct, indépendant de la stricte application du droit de la libération conditionnelle et de la durée des périodes de libération concernées.

Le sénateur Godfrey: Êtes-vous en train de dire que parce que le juge a déjà imposé une peine, les autorités responsables de la libération conditionnelle ne doivent pas tenir compte du fait qu'un détenu en a poignardé un autre?

M. Lebbey: Non, ce n'est pas ce que je dis. Les autorités responsables de la libération conditionnelle en seront très conscientes.

Le sénateur Godfrey: Je comprends maintenant.

M. Drouillard: J'aimerais approfondir ce que M. McGrath a dit au sujet de la réduction de peine méritée. Je connais M. Phelps personnellement et selon moi, les extraits qu'on a cités étaient joints à d'autres déclarations qui n'étaient pas de lui. On comprend mal, en particulier ce rédacteur, la différence qui existe entre ce que M. McGrath a dit au sujet de la réduction de peine, qui se mérite au mois, et la perte de temps de réduction de peine qui, pour certaines infractions commises au pénitencier, signifie que le détenu est envoyé devant le tribunal du directeur qui est présidé par une personne indépendante. Dans ce cas, le détenu se voit retirer une partie du temps de réduction de peine accumulé. Pendant le mois au cours duquel l'accusation est portée contre le détenu, ce dernier n'accumule habituellement pas de temps de réduction de peine. Il peut se voir retirer une partie du temps accumulé mais ce n'est pas toujours le cas. Il peut aussi être déféré à un tribunal extérieur.

La confusion à cet égard est en partie justifiée; en effet, la réduction de peine consiste à procéder chaque mois à une évaluation du comportement et de la participation du détenu au programme. Si les résultats sont satisfaisants, on retranche dix jours de la peine du détenu, qui aura alors mérité cette réduction de peine. S'il n'y a eu aucune inconduite, cinq autres jours sont déduits de la peine. L'inverse est également vrai. Ce processus se déroule sur une base mensuelle.

Toutefois, dans un système aussi important que les Services correctionnels canadiens, dont le nombre d'employés, d'institutions et de détenus est considérable et où il y a un grave problème d'espace, les individus passent dans le moulin à viande et lorsqu'un détenu entre dans un pénitencier, on lui dit aussitôt: «Votre mise en liberté sous surveillance obligatoire est fixée à telle date», et c'est presque considéré comme un droit acquis. Cette méthode a un caractère plus légal qu'avant 1970, date à laquelle la loi a été modifiée et où le privilège de la réduction de peine a été aboli. La réduction est maintenant perçue comme un droit et si le détenu n'accumule pas de réduction de peine au cours d'un mois, il la perd et sa date de libération est retardée.

Nous ne demandons pas que toutes ces mesures soient mises en vigueur car cela serait très coûteux mais leur application aurait pour conséquence que le détenu mériterait une réduction de peine au mois et qu'une nouvelle date de libération

[Text]

within a week or so after he has earned it. That is true earned remission. Otherwise it seems to be a right.

Madam Chairman, could I ask a question?

The Chairman: Yes, certainly.

Mr. Drouillard: Having regard to the retroactivity we see in Bill S-32, the principle involved in changing a punishment, a restriction of freedom or a taking away of freedom halfway through a sentence, based upon Mr. Lebbey's discussion on the judge's knowledge of the total system being taken into consideration, if a year ago in sentencing somebody he took it into consideration—or even if he did not, but it is all part of it—can I ask whether there is that retroactivity, as lawyers tell us there is, whether it was intended, and whether you as a committee think it is fair to change the punishment halfway through the sentence, or whether it should not start on all new sentences after the date of proclamation?

The Chairman: My best recollection is that when Mr. Outerbridge was here we did not deal with the question of retroactivity. I do not recall that we did. I would have to take a semi-judicial position and say that we are not prepared to tell you what we think about it at the moment, until we have thoroughly considered the implications.

Senator Hastings: Read our report.

The Chairman: On principle, I think retroactivity is generally considered reprehensible, and normally we would never support it.

Senator Godfrey: It can be retroactive or retrospective. They are technically two different things. Retroactivity would go back right to the start. If it is retrospective, it only has an effect on something that has already happened and starts only from that moment. There is a technical grey area in there that we might consider. It will not affect anything previous, but from that moment on, even though somebody has been sentenced, that person is affected in the future. The question you have asked is the very question this committee will have to consider, so obviously we are not prepared to give the answer now.

Mr. Drouillard: Clause 24.11 (1)(a) says:

shall forfeit all statutory and earned remission standing to his credit, whether accrued before or after the coming into force of this section.

Am I right that the intention is to make it retroactive and not just retrospective?

Senator Godfrey: Retroactive.

The Chairman: I think that is plainly the case with the present bill.

Senator Godfrey: We can make a distinction in our recommendations; in other words, we could say it is to take effect now. Like a tax measure, it does not go back but it does affect

[Traduction]

conditionnelle serait fixée une semaine après que la réduction de peine aurait été comptée au détenu. Voilà ce qui est une réduction de peine méritée. Autrement, il est perçue comme un droit.

Madame le président, puis-je poser une question?

Le président: Oui, certainement.

M. Drouillard: Au sujet de la rétroactivité du Projet de loi S-32, c'est-à-dire le principe sous-jacent à la modification d'une peine, la restriction de la liberté ou la révocation d'une mise en liberté à mi-chemin d'une peine, selon les propos de M. Lebbey au sujet du fait que le juge tient compte de l'ensemble du système, si un an auparavant un juge a tenu compte de ce fait au moment de prononcer une sentence (et même s'il en a pas tenu compte, mais tout cela fait partie du système) est-ce qu'il y a rétroactivité, comme le prétendent les juristes, et est-ce que cette rétroactivité est voulue. Est-ce que le comité croit qu'il est juste de modifier une peine à mi-chemin ou s'il ne vaudrait pas mieux recommencer à neuf avec les nouvelles sentences après la proclamation de la loi?

Le président: Pour autant que je me souviens, lorsque M. Outerbridge a témoigné, nous n'avons pas abordé la question de la rétroactivité. Je ne me souviens pas que nous l'ayons fait. Il nous faudrait adopter un point de vue semi-judiciaire et vous dire que nous ne sommes pas prêts à vous indiquer ce que nous en pensons à ce moment, tant que nous n'en aurons pas bien étudié les ramifications.

Le sénateur Hastings: Lisez notre rapport.

Le président: En principe, je pense que la rétroactivité est considérée comme répréhensible et, normalement, nous ne serions pas favorables à une telle notion.

Le sénateur Godfrey: Une mesure peut être rétroactive ou retrospective. Techniquement, ces deux notions sont différentes. La rétroactivité remonte jusqu'au début tandis qu'une mesure retrospective n'a d'effet que sur une chose qui s'est déjà produite et seulement à partir du moment où elle est survenue. Il y a une zone grise technique dont il faudrait tenir compte. La rétrospectivité n'affecte pas ce qui est déjà survenu, mais à partir d'un moment précis, même dans le cas d'une personne qui a reçu sa sentence, cette personne sera touchée dans l'avenir. La question que vous venez de poser doit justement être étudiée par le comité; nous ne pourrions donc pas vous répondre dans l'immédiat.

M. Drouillard: L'article 24.11(1)a) porte que:

... (un détenu) est déchu de toute réduction de peine inscrite à son actif, qu'elle l'ait été avant ou après l'entrée en vigueur du présent article.

Puis-je donc présumer qu'il s'agit d'une mesure rétroactive plutôt que retrospective?

Le sénateur Godfrey: Réroactive.

Le président: Je crois que c'est manifestement le cas dans le projet de loi actuel.

Le sénateur Godfrey: Dans nos recommandations, nous pouvons apporter une distinction; en d'autres mots, nous pouvons préciser que l'entrée en vigueur de cette disposition est

[Text]

people in their sentences from now on. Your recommendation is that it could not affect anybody in there right now, so there is a halfway point.

Mr. Drouillard: Perhaps as a non-lawyer I could be naive enough to refer to the Canadian Charter of Rights and Freedoms. One of the rights granted was with respect to changing penalties between the commission of an offence and the time of sentencing. We missed looking at what happens after sentence. Those drafting the Charter may not have thought of it, but if they had I think the principle would have been carried through.

The Chairman: I should like to ask you for clarification of another point, Mr. Drouillard. You said that when an inmate is still in an institution and earns remission, he can be taken before some sort of tribunal within the system to assess whether he has been guilty of an infraction which would result in loss of part of the remission time. When a person is out on mandatory supervision in one of your houses, if he is guilty of some infraction and you felt he should be returned to the institution, is it your decision as the head of the house, and once he is returned to the institution is that decision appealable before that same tribunal?

Mr. Drouillard: If the decision of the house is that a person should be taken out of the house because of some form of behaviour, or even lack of doing something, the consequence of that, whether he should be returned to the institution, suspended or suspended and thereafter revoked, is a parole service decision on suspension and a National Parole Board decision on revocation. We can say, "That's it. You have breached these conditions. You are going to have to leave the house." There are some things for which we would not terminate residency. However, there are certain conditions that are considered by the parole service to be such that they will suspend and revoke parole. He then becomes subject to the same parole revocation hearing process as if he were not living in the house. I would therefore say no, we are not part of that whole system.

The Chairman: Were the government to accept your recommendation on mandatory supervision and simply go back to straight earned remission, are you satisfied with the procedures we now have? Can we improve the present procedures of one-third incarceration, one-third possible parole and one-third earned remission? Is there any way that system can and should be improved under those circumstances.

Mr. Drouillard: I think Mr. McGrath would want to speak to this as well. Our position, after some deliberation, is that the earned remission system can be improved and needs to be

[Traduction]

immédiate. À l'instar des mesures fiscales, ces dispositions ne sont pas rétroactives, mais s'appliquent aux peines qui seront purgées dorénavant. De votre côté, vous recommandez que les détenus actuels soient soustraits à l'application de ces dispositions, de sorte qu'il y ait une étape intermédiaire.

M. Drouillard: Peut-être pourrais-je, en ma qualité de non-juriste, me permettre la naïveté d'invoquer la Charte des droits et des libertés. L'un des droits conférés par cette Charte concerne le changement d'une peine entre le moment de la perpétration du délit et celui de la condamnation. La question des mesures prises après la condamnation a cependant été omise. Il se peut que les concepteurs de la Charte n'y aient pas pensé sans quoi, à mon avis, le principe aurait assurément été appliqué de façon systématique.

Le président: Je voudrais vous demander, monsieur Drouillard, de préciser un autre point. Vous avez déclaré que lorsqu'un détenu purge sa peine à l'intérieur d'un pénitencier et qu'il obtient une réduction méritée, il peut être amené devant une sorte de tribunal chargé d'évaluer s'il a ou non commis quelque infraction, auquel cas il serait déchu d'une partie de sa réduction de peine. Supposons qu'une personne en liberté sous surveillance obligatoire dans l'un de vos foyers commette une infraction et que vous jugiez nécessaire de le renvoyer au pénitencier; cette décision vous incombe en votre qualité de directeur du foyer, mais que se passe-t-il au moment de la réincarcération; le détenu peut-il interjeter appel de votre décision devant ce même tribunal?

M. Drouillard: Si les responsables d'un foyer jugent qu'une personne doit en être expulsée en raison de son comportement, ou même de son refus de collaborer, la décision relative aux conséquences de sa conduite, qu'il s'agisse de la réincarcération, de la suspension ou de la suspension suivie d'une révocation, incombe aux services de libération conditionnelle, s'il s'agit d'une suspension, et à la Commission nationale des libérations conditionnelles, s'il s'agit d'une révocation. Nous sommes en mesure de dire au détenu: «Voilà: vous avez enfreint ces conditions, vous serez donc tenu de quitter le foyer.» Dans certains cas, nous ne prendrons pas de mesure aussi extrême. Cependant, certaines circonstances poussent les services de libération conditionnelle à suspendre et même à révoquer le droit du détenu à la libération. Ce dernier est alors assujéti à la même procédure de révocation que s'il ne résidait pas au foyer. Par conséquent, je dois conclure que nous ne faisons pas partie du système comme tel.

Le président: En supposant que le gouvernement accepte votre recommandation relative à la liberté sous surveillance obligatoire et qu'il retourne simplement au strict principe de la réduction de peine; êtes-vous satisfait de la procédure actuelle? Y aurait-il, selon vous, des façons d'améliorer la formule actuelle en vertu de laquelle un tiers de la peine est purgée à l'intérieur du pénitencier, un tiers en libération conditionnelle possible et un tiers en réduction de peine méritée? Compte tenu de ces circonstances, y aurait-il moyen d'améliorer le système actuel?

M. Drouillard: Je crois que M. McGrath aurait également quelque chose à dire à ce sujet. Après en avoir délibéré, nous avons conclu que le système de la réduction de peine méritée

[Text]

improved. We do not bring to you today the definitive answer; we do not have it. As the reports and study groups have suggested, there is a lot of work yet to be done to determine what is the whole meaning and best possible system of earned remission. It is an horrendous challenge. It is certainly one we would want to participate in examining. Within our little society we do not have the wherewithal or the great wisdom to provide the answer, but yes, there are improvements that should be worked on.

We also feel that, even if it involves a lot of hard work, that is not a reason for tightening up mandatory supervision, simply because we are not doing work on earned remission, which I think seems to be implied in a couple of places in this study on mandatory supervision, that since we cannot do one, we have an immediate problem and we have to respond.

The Chairman: Mr. McGrath, would you like to comment on that?

Mr. McGrath: I would say the same thing. It is a question of how earned remission is awarded. At this stage it is pretty automatic. To work on a system which is manageable is not easy in a large prison system such as ours. In theory I suppose one should case-conference each inmate once a month, but you can see what would be involved in having half a dozen or more staff people sitting down for days on end going over every inmate's record for that month. That approach seems unrealistic in view of the present shortage of money, because of which educational programs in our penitentiaries have been cut out. Can we find a compromise? I think there are various ways one could go about this. I would hope that serious thought would be given to these compromise ways so that something could be accomplished.

Senator Lapointe: If the provinces do not care too much about mandatory supervision, do you not think it is because they deal with what could be called small fry who get sentences of up to two years less one day, because they have not committed serious crimes. When they leave the penitentiary they are not hard-core criminals. Maybe that is why they do not impose mandatory supervision. However, in the federal penitentiaries there are hard-core criminals.

Mr. McGrath: On the average you are quite right, of course. There are more dangerous people in federal institutions than in the provincial institutions. But that is only on the average. You will get some very dangerous people in provincial penitentiaries. They get there for any number of reasons. It may be because the offence of which they were convicted was one for which the judge could not give a long sentence. The province of Ontario, for instance, has an institution specifically for dangerous offenders. On the average what you say is right, but there are individual exceptions, where the province would have

[Traduction]

prête à amélioration. Nous ne sommes malheureusement pas en mesure de vous proposer de solution définitive. Comme l'ont signalé les groupes d'étude, il reste beaucoup à accomplir avant de pouvoir définir ce principe dans l'ensemble, et d'en arriver à concevoir le meilleur système possible de réduction de peine méritée. Il s'agit d'un défi énorme, auquel nous sommes fortement intéressés à prendre part. Dans le cadre de notre petite société, nous ne disposons ni des moyens ni de la sagesse nécessaire pour concevoir une solution à ce problème mais, à notre avis, des améliorations s'imposent.

En outre, nous croyons qu'en dépit du travail considérable que cela pourrait représenter, il n'y a pas lieu de resserrer les règles de la surveillance obligatoire simplement parce que le principe de la réduction méritée n'est pas très au point. C'est, à mon avis, ce qui semble ressortir des études sur la surveillance obligatoire; en d'autres mots, étant donné que nous ne pouvons élaborer de système adéquat, nous nous trouvons devant un problème immédiat qu'il faut résoudre.

Le président: Monsieur McGrath, auriez-vous quelque chose à ajouter à cet égard?

M. McGrath: Je suis du même avis. Il s'agit, en fait, des modalités d'obtention d'une réduction de peine méritée. À l'heure actuelle, ce processus est plutôt automatique. Dans un système pénitenciaire de l'importance du nôtre, il n'est pas facile de trouver une méthode qui soit aisément applicable. Je suppose qu'en théorie, il faudrait se pencher une fois par mois sur le cas de chaque détenu; toutefois, il est impensable qu'une bonne dizaine d'employés se réunisse à chaque mois pendant de longues journées pour discuter du dossier de chacun des détenus. Une telle mesure serait irréaliste étant donné la pénurie actuelle de fonds, en raison de laquelle des programmes éducatifs à l'intérieur des pénitenciers ont dû être abolis. Pourrions-nous trouver un compromis? Je crois qu'il existe plusieurs façons de procéder; j'espère que les diverses solutions possibles seront sérieusement envisagées, pour que nous puissions enfin accomplir quelque chose.

Le sénateur Lapointe: Si les provinces ne se soucient pas davantage de la question de la surveillance obligatoire, ne serait-ce pas, à votre avis, parce qu'elles ne sont confrontées qu'à de petites sentences de deux ans moins un jour, imposées à des détenus qui n'ont commis aucun crime grave. À leur sortie du pénitencier, ces personnes ne sont pas des criminels dangereux. C'est peut-être pour cette raison que le principe de la surveillance obligatoire n'est pas appliqué à ce niveau. Cependant, dans les pénitenciers fédéraux, il se trouve des criminels dangereux.

M. McGrath: Pour la moyenne des détenus, vous avez entièrement raison. Les établissements fédéraux abritent davantage de personnes dangereuses que les pénitenciers provinciaux. Seulement, il ne s'agit que d'une moyenne. Certaines personnes très dangereuses sont parfois incarcérées dans les pénitenciers provinciaux, pour diverses raisons. Par exemple, le délit dont ils étaient accusés n'étaient peut-être pas punissable d'une longue peine. La province de l'Ontario, pour sa part, possède un établissement réservé aux détenus dangereux. Pour la moyenne des détenus, donc, vos assertions sont fondées;

[Text]

as much need for mandatory supervision as does the federal system.

Senator Nurgitz: I should like to follow up on the question of the provinces. One of our witnesses said—I appreciate it was a general statement from knowledge of dealing with, I think, some provincial officials—the provincial penal authorities are not, by and large, in favour of mandatory supervision. I am not taking that as meaning that ten provinces are committed in blood to that. Without talking about the number of days, I should like to know if earned remission is the same in a provincial institution as it is in a federal institution?

Mr. Drouillard: Yes, it is. It comes under the same act, the Prison Reformatories Act.

Senator Lapointe: Is it ten days a month and five days a month? If so, they will not stay in the gaol very long.

Senator Hastings: Eight months.

Mr. Drouillard: In talking to provincial people I have never heard that distinction being made by them. They just think in terms of fifteen days. Quite frankly, those in the federal system do too, although technically it is supposed to be considered as ten days and five days. We just talk about fifteen days and one-third off the sentence.

Senator Hastings: On page 5 of your brief you deal with safety and good order in the penitentiaries and the increase in the penitentiary population, which I think are very significant. A short while ago you referred to the horrendous problems created in these institutions, including the warehousing procedure that has to be gone through. On that page you say:

Earned remission thus contriutes to the safety and good order of the institution.

If I combine that with your next point, the increase in penitentiary population, from what I have been able to learn we will, in effect, if we pass this bill, deny to 1,000 prisoners a year the right to earned remission.

I cannot get a firm number of the increased penitentiary population, but my number, which will do for now, is an increase of about 450 inmates, who are going to be inflicted upon an overcrowded situation at the present time, when there is double-bunking; our institutions are crammed full. Having regard to your two points of safety and good order and the increase in penitentiary population, if we pass this bill are we not, in effect, inflicting a very grave problem on the custodial authorities?

Mr. McGrath: Frankly, I think it would be an insurmountable problem. I just do not see how we could hope to cope with the numbers involved. I think you will find that the wardens, if they appear before you, will say the same thing.

[Traduction]

toutefois, il existe toujours des exceptions à l'égard desquelles la surveillance obligatoire s'impose tout autant qu'au niveau du système fédéral.

Le sénateur Nurgitz: Je voudrais poursuivre cette question des provinces. L'un des témoins que nous avons entendu—je reconnais qu'il s'agissait uniquement d'une déclaration générale fondée, je crois, sur son expérience de l'administration provinciale—a déclaré que les responsables judiciaires des provinces ne sont pas, généralement parlant, en faveur de la liberté sous surveillance obligatoire. Évidemment, cela ne veut pas dire que les dix provinces sont absolument liées à cette position. Indépendamment du nombre de jours, je voudrais savoir si la réduction de peine méritée est la même dans les établissements provinciaux et fédéraux?

M. Drouillard: Oui, en effet. La Loi sur les prisons et les maisons de correction fait autorité à cet égard.

Le sénateur Lapointe: Il s'agit donc de dix jours par mois et de cinq jours par mois? Dans ce cas, les détenus ne sont pas incarcérés pendant très longtemps.

Le sénateur Hastings: Huit mois.

M. Drouillard: Jamais un responsable provincial ne m'a fait part de cette distinction. Ils parlent généralement en termes de quinze jours. En vérité, les responsables du système fédéral pensent de la même façon, bien qu'en principe il s'agisse de dix jours et de cinq jours. Nous parlons couramment de quinze jours et d'une réduction du tiers de la peine.

Le sénateur Hastings: En page 5 de votre exposé, vous parlez de la sécurité et de l'ordre dans les pénitenciers, ainsi que de l'augmentation du nombre des détenus, ce qui à mon avis sont des facteurs très significatifs. Par ailleurs, vous venez de signaler les problèmes énormes qui en découlent dans les pénitenciers, notamment en ce qui a trait à la méthode d'entreposage, qui doit être révisée. Vous déclarez donc, en page 5, que:

«le principe de la réduction de peine contribue à la sécurité et au bon ordre de l'établissement.»

Si je tiens compte de cette assertion et du prochain point que vous soulevez, soit l'augmentation du nombre de détenus, l'adoption du projet de loi se solderait, si j'ai bien compris, par la déchéance du droit à une réduction de peine pour quelque mille détenus par année.

Je n'ai pu obtenir de chiffre définitif concernant le nombre de détenus, mais je crois savoir qu'il s'agirait d'une augmentation d'environ 450 détenus, qui devront subir le surpeuplement actuel des pénitenciers. En ce qui a trait aux facteurs de la sécurité et de l'ordre et à l'augmentation du nombre de détenus, les responsables des pénitenciers ne seront-ils pas, indépendamment de l'adoption du projet de loi, aux prises avec un très grave problème?

M. McGrath: Je crois franchement qu'il s'agirait d'un problème insurmontable. Je ne vois vraiment pas comment nous pourrions faire face au nombre des détenus en cause. Je crois que les directeurs de pénitenciers seraient également de cet avis.

[Text]

Senator Hastings: If I understand your brief correctly, you agree with me that we should do away with mandatory supervision, permit the inmate to earn his remission, perhaps refine that procedure a little bit, and at the end he serves his remission free and clear in society.

Mr. McGrath: Yes.

Mr. Drouillard: Maybe we should have said it that shortly.

Senator Hastings: I am glad you agree with me.

The Chairman: Gentlemen, we thank you very much for the testimony you have given to our committee today. I think it has been extremely helpful. I think I would have been a little more grateful if you had been able to come up with some suggestions on how we could improve the criteria for earned remission, because it seems to me that there is a public perception that that is the problem that this bill is trying to solve. If we were to come to the decision that we wanted to recommend to the minister that mandatory supervision be abolished entirely, I think he would at least expect us to say how the present system can be improved to protect the public.

Mr. Lebbey: Perhaps I could say this in response to that. We could very well direct ourselves to this question, and if you would permit us to send you a written submission it might be of assistance to the members of the committee.

The Chairman: We would be very grateful for that. I think it would be helpful.

Mr. Lebbey: We would be pleased to do that, Madam Chairman.

The Chairman: Again, I thank you all for coming here today.

Senator Godfrey: Not only have these witnesses been helpful, but in my opinion they have been some of the best witnesses I have heard for a long time.

Senator Hastings: Including the minister.
The committee adjourned.

[Traduction]

Les sénateur Hastings: Si j'ai bien compris votre énoncé, vous préconisez l'abolition de la surveillance obligatoire, en permettant au détenu de mériter sa réduction de peine selon une méthode qui serait quelque peu perfectionnée, et de purger le reste de sa peine en liberté complète dans la société.

M. McGrath: Oui.

M. Drouillard: Nous aurions peut être dû nous exprimer avec autant de concision.

Le sénateur Hastings: Je suis heureux de voir que vous partagez mon avis.

Le président: Messieurs, nous vous remercions grandement du témoignage que vous venez de nous présenter. Je crois qu'il se révélera des plus utiles. Par contre, je trouve regrettable que vous ne nous ayez offert aucune suggestion sur la façon d'améliorer le principe de la réduction de peine méritée, puisque, de l'avis général, c'est là l'objet du projet de loi. Si nous décidions de recommander au Ministre d'abolir systématiquement le principe de la surveillance obligatoire, je crois qu'il faudrait également lui proposer certains moyens d'améliorer le système actuel en vue de protéger le public.

M. Lebbey: Peut-être pourrais-je vous répondre que nous nous pencherons sur la question et que nous vous ferons parvenir, si vous le permettez, un rapport écrit susceptible d'éclairer les membres de ce comité.

Le président: Nous vous en serions extrêmement reconnaissants. Je crois qu'un tel rapport pourrait nous être utile.

M. Lebbey: Nous serions heureux de vous rendre ce service, madame le Président.

Le président: Encore une fois, je tiens à vous remercier d'avoir bien voulu comparaître devant nous aujourd'hui.

Le sénateur Godfrey: Non seulement leurs témoignage se sont-ils révélés utiles mais, à mon avis, ce sont sans doute les meilleurs témoins que nous ayons entendus depuis fort longtemps.

Le sénateur Hastings: Y compris le ministre.
La séance est levée.

APPENDIX "37-A"

Hon. André Ouellet,
Minister of Consumer and
Corporate Affairs,
House of Commons,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A6

Dear Mr. Ouellet,

The Government of Saskatchewan wishes to place on the record its opposition to your proceeding with Bill S-31, the Corporate Shareholding Limitation Act. We believe that the Bill should be withdrawn as it is unnecessary, wrong in principle, deficient in approach, and contrary to the economic interests of Canada.

Saskatchewan objects most strongly to the fact that Bill S-31 was introduced without any prior consultation with the provinces. We believe this to be inconsistent with the Prime Ministers' recent plea for greater cooperation among governments. Only cooperative efforts will lead to economic recovery and such efforts must take concrete as well as rhetorical form.

Clearly the Government of Saskatchewan does not believe that governments should control industries traditionally managed by the private sector. Indeed the private sector must be encouraged to do more and to invest more in this province and country. Saskatchewan fears however that Bill S-31—its mysterious origin, the interventionist nature, the manner in which it was introduced, and its unclear future—may affect investor confidence negatively. Therefore, rather than enhancing the private sector, Bill S-31 could have the opposite effect.

Saskatchewan is a land-locked province far from the ocean terminals upon which its livelihood in great part depends. Our very well-being is based upon the existence of a reliable and adequate National Transportation System. As a province Saskatchewan has not only contributed directly to this system but would oppose vigorously any attempt to fragment or to debilitate it. However we do not see any such attempt which would require Bill S-31.

Furthermore the Government of Canada currently has adequate means to ensure that large scale transportation enterprises are operated in a manner consistent with the best interests of the country as a whole. Regulatory bodies such as the Canadian Transport Commission and the National Energy Board—leaving aside for the moment Provincial concerns about the functioning of such bodies—have long been in existence and have been endowed with wide powers to protect the national interest. There is no need for a measure of dubious value and application to be enacted on the invalid assumption that provincial share ownership will of necessity be detrimental to the national interest.

I must add also that the Government of Saskatchewan objects to Bill S-31 on constitutional grounds. The power of Parliament to affect the proprietary rights of the crown in right of a province has always been stated by the courts as

APPENDICE «37-A»

Monsieur André Ouellet,
Ministre de la Consommation et des
Corporations
Chambre des communes
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

Le gouvernement de la Saskatchewan déclare officiellement qu'il s'oppose à l'adoption du projet de loi S-31, Loi visant la limitation de la propriété des actions de certaines sociétés. A notre avis, ce projet devrait être retiré, car il est inutile, que son principe est invalide, que son point de vue est trop étroit et qu'il est contraire aux intérêts économiques du Canada.

La Saskatchewan trouve tout à fait inadmissible que le projet de loi S-31 ait été déposé sans consultation préalable des provinces. Cette façon de procéder ne concorde pas avec l'engagement pris récemment par le premier ministre de favoriser la coopération intergouvernementale. La reprise économique ne peut résulter que d'une meilleure concertation qui doit se manifester dans des gestes concrets au-delà des seules paroles.

Pour le gouvernement de la Saskatchewan, il est clair que les gouvernements n'ont pas à contrôler les industries traditionnellement entre les mains du secteur privé. Il faut au contraire encourager ce dernier à faire plus et à investir davantage dans cette province et au pays. La Saskatchewan craint cependant que plusieurs aspects du projet de loi S-31, en particulier son origine mystérieuse, son caractère interventionniste, la façon dont il a été déposé et son avenir incertain, rebattent les investisseurs. Loin de favoriser l'expansion du secteur privé, ce projet de loi pourrait au contraire la freiner.

La Saskatchewan n'a aucun accès à la mer, dont elle dépend en grande partie pour sa subsistance. Le bien-être de notre province est en effet tributaire d'un réseau de transport national fiable et adéquat, au maintien duquel elle a contribué directement. Elle s'opposerait donc vigoureusement à toute mesure susceptible de fragmenter ou d'affaiblir ce réseau. Or nous ne voyons rien de tel, qui justifierait l'adoption du projet de loi S-31.

Le gouvernement du Canada de son côté, dispose en ce moment de tous les moyens nécessaires pour s'assurer que l'exploitation des grandes entreprises de transports ne se fasse pas au détriment des intérêts de l'ensemble du pays. Les organismes de réglementation comme la Commission canadienne des transports et l'Office national de l'énergie—je laisse pour l'instant de côté les réserves des provinces concernant le fonctionnement de ceux-ci existent depuis longtemps et ont reçu de larges pouvoirs pour protéger l'intérêt national. Nous n'avons par conséquent nullement besoin d'adopter une mesure de valeur douteuse dont l'application serait incertaine, sous le faux prétexte que la propriété d'actions par les provinces serait nécessairement préjudiciable à l'intérêt national.

Mais il y a plus. Le gouvernement de la Saskatchewan a également des objections d'ordre constitutionnel contre le projet de loi S-31. Les tribunaux ont en effet toujours déclaré que le Parlement ne pouvait toucher aux droits de propriété de

circumscribed by the distribution of powers under the Constitution Act, 1867. The courts have been careful, from the earliest times, to distinguish between legislative power and proprietary control under the Canadian constitution. No case has yet held that Parliament can legislate specifically in respect of provincial crown property. If a province is to be bound in the exercise of its proprietary rights, this result must be incidental to a statutory scheme clearly relating, in its pith and substance, to a matter coming within a head of federal legislative power.

No shareholders other than provincial governments are subjected to a restriction on the extent of their holdings by Bill S-31. No other shareholders are subject to compulsory divestiture of their shares under section 8 of the bill.

The prohibition in Section 110(4) of the Bank Act on Governmental Ownership of Bank Shares has been offered as an example of federal efforts to prevent abuses resulting from concentrations of ownership in vital sectors of the economy, but the case of Bill S-31 is hardly similar. The prohibition in the Bank Act applies both to the federal and provincial crowns and their agents. The Bank Act also restricts any private person and his or its associates, from owning more than ten per cent of the shares of any class of issued shares of a chartered bank. The differences are obvious. The Bank Act provides restrictions of general application on the concentration of ownership. Bill S-31 singles out the provincial governments for unfavourable treatment.

The refusal by federal authorities to grant broadcasting licences to provincially controlled corporations has also been cited as a precedent for the type of restriction contained in Bill S-31. The granting of broadcasting licences is, however, clearly part of the regulation of broadcasting and is quite distinct from the matter of ownership.

Bill S-31, if enacted, would form no part of a general scheme of regulation but would be a free-standing federal statute having as its sole object the restriction of provincial ownership of the shares of certain corporations. These features suggest that the pith and substance and true aim of the bill are something other than the regulation of undertakings within federal legislative jurisdiction. In enacting the Corporate Shareholding Limitation Act, Parliament could be seen as legislating in relation to the public property of the provinces, and exercise that is beyond its power.

Bill S-31 may well overstep the bounds of federal jurisdiction in another respect. While parliament has undisputed power under section 91(29) and the exception clauses of section 92(10) of the constitution act, 1867 to regulate inter-provincial and international transportation undertakings, this does not necessarily entail legislative power over corporations owning or engaging in such undertakings, except insofar as the operation of them by such corporations is concerned. In this respect, federal legislative power over interprovincial works and undertakings differs from that conferred, for example, by

sa Majesté du chef d'une province que dans les limites de la répartition des pouvoirs prévue par l'Acte constitutionnel de 1867. Depuis les tout début de notre histoire, ils ont en effet pris garde de bien distinguer, aux termes de la Constitution du Canada, le pouvoir législatif du contrôle lié à la propriété. Il n'existe pas un cas de jurisprudence accordant au Parlement le droit de légiférer explicitement en matière de propriété de la Couronne provinciale. Si l'exercice du droit de propriété d'une province doit de quelque façon être limité, cela ne peut être que relativement à un acte législatif qui par son essence même, touche un domaine relevant de la compétence législative du Fédéral.

Les seuls actionnaires dont le projet de loi S-31 limite la propriété effective d'actions sont les gouvernements provinciaux. Aucun autre actionnaire, en effet, tenu, en vertu de l'article 8 du projet de loi, de vendre ses actions.

Le paragraphe 110(4) de la loi sur les banques interdit aux gouvernements d'être propriétaire d'actions bancaires. Cette interdiction a été citée en exemple des efforts du gouvernement fédéral pour prévenir les abus d'une trop forte concentration de la propriété dans les secteurs vitaux de l'économie, mais aucun rapprochement n'est possible avec le projet de loi S-31. Car l'interdiction énoncée dans la loi sur les banques frappe aussi bien Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province ou de leurs mandataires. La Loi sur les banques limite aussi à 10 p. 100 de toutes les catégories d'actions émises par une banque à charte, la part des actions que peut détenir un particulier ou ses associés. Les restrictions de cette loi s'appliquent de façon générale à toute concentration de propriété. Les clauses restrictives du projet de loi S-31, au contraire, ne visent que les gouvernements provinciaux.

Le refus des autorités fédérales à accorder des licences de radio-diffusion à des sociétés appartenant aux provinces, a également été avancé comme précédent parallèle aux restrictions du projet de loi S-31. Mais l'octroi de licences de diffusion découle clairement de la réglementation en matière de radiodiffusion et n'a rien à avoir avec les questions de propriété.

Si le projet de loi S-31 était adopté, il ne ferait pas partie d'un plan de réglementation d'ensemble, mais se présenterait comme une loi fédérale unique en son espèce, ayant pour seul objet de limiter le nombre des actions qu'une province peut détenir dans certaines sociétés. L'essence même et l'objectif véritable de ce projet de loi ne vise donc pas la réglementation d'activités tombant sous la compétence législative du fédéral. S'il adoptait cette Loi sur la limitation de la propriété des actions des sociétés, le Parlement légiférerait, pourrait-on soutenir, dans le domaine de la propriété publique des provinces qui n'est pas de son ressort.

Il se pourrait aussi que le projet de loi S-31 déborde de la compétence du fédéral sous un autre aspect. Bien qu'en vertu du paragraphe 91(29) et des clauses d'exception du paragraphe 92(10) de l'Acte constitutionnel de 1867, le Parlement soit incontestablement habilité à réglementer les activités de transport interprovincial et international, cela n'implique pas nécessairement qu'il puisse adopter des lois concernant les sociétés qui possèdent des entreprises de transport ou qui se livrent au transport, si ce n'est en ce qui concerne l'exploitation de ces entreprises par les sociétés. A cet égard, le pouvoir législatif du

section 91(15) over "banking, incorporation of banks and the issue of paper money". Under section 91(15), Parliament may make laws governing not only the activity of banking, but also the constitution and internal management of banks.

Bill S-31 deals with share ownership in corporations engaging in interprovincial and international transport. This Parliament may do as it wishes if the corporation is one that is constituted under federal legislation, but it is conceivable that a provincially created corporation could acquire an interest in an interprovincial undertaking in whole or in part. It is beyond question that the manner in which the undertaking is operated, even if owned outright by a provincially-formed corporation, is subject to federal regulation if parliament has chosen to bind the provinces and their agents. The internal constitution of the owner corporation is, however, beyond the power of Parliament to reach. To the extent that Bill S-31 would place restrictions on the ways in which the shares of such a corporation may be held, it could well be unconstitutional.

It is, of course, possible for a corporation to carry on more than one business or undertaking. This bill seems to say that if any one of the undertakings of a corporation consists of the specified transportation undertakings, the shares of that corporation (*and also of any other corporation that controls it*) would be subject to the legislation. There is considerable constitutional doubt concerning its application to cases where a corporation also carries on undertakings to which the authority of the legislatures extends, particularly if the corporation is not federally incorporated.

Recent statements by the Prime Minister have been to the effect that Bill S-31 is required to prevent the unconstitutional exercise by provincial governments of extra-territorial powers through the control of corporations. The issue of provincial extra-territoriality arises, however, only when a province attempts to pass legislation directed at matters or transactions outside its borders, or attempts to clothe itself with international personality by concluding an agreement with a foreign state. The provincial crown may exercise its rights as an owner regardless of territorial restrictions on its legislative competence.

The position of the government of Saskatchewan, therefore, is that the constitution does not contemplate federal initiatives of the nature of Bill S-31.

In summary, the government of Saskatchewan recommends the immediate withdrawal of Bill S-31. We feel it unwisely prejudices the activities of provinces and unduly limits the economic options available to them. We feel also that this law is unnecessary at this time and if the government of Canada perceives a specific problem in need of resolution, it should employ the regulatory tools already in its possession. Finally, we not only have doubts about its constitutionality, we fear its effect upon investor confidence and upon intergovernmental cooperation in this country.

fédéral relativement aux activités et entreprises interprovinciales diffère du pouvoir que lui confère le paragraphe 91(15) en matière de «banques, de constitution en corporation des banques et d'émission du papier-monnaie». En vertu de ce paragraphe, en effet, le Parlement peut adopter des lois se rapportant non seulement à l'activité des banques mais aussi à leur constitution et administration interne.

Le projet de loi S-31 vise la propriété d'actions de sociétés de transport interprovincial et international. Le Parlement peut légiférer dès lors que la société en question a été constituée en vertu d'une législation fédérale, mais il n'est pas inconcevable qu'une société créée par une province puisse acquérir une participation dans une entreprise interprovinciale en propriété exclusive ou partielle. Il ne fait aucun doute que la façon dont cette entreprise est exploitée, même si elle est clairement la propriété d'une société qui a été créée par une province, est sujette à la réglementation fédérale si le Parlement a choisi de lier les provinces et leurs mandataires. Mais l'organisation interne de la société-mère ne ressorte pas au Parlement fédéral. Dans la mesure où le projet de loi S-31 limiterait la façon dont les actions de cette société peuvent être détenues, il pourrait être inconstitutionnel.

Il est bien sûr possible pour une société d'être à la tête de plusieurs entreprises. Ce projet de loi semble impliquer que si l'une quelconque des entreprises d'une société est une des entreprises de transport en question, les actions de cette société (et de toute autre société dont elle serait la filiale) seraient assujetties à ses dispositions. Il est fort douteux constitutionnellement, qu'il puisse s'appliquer au cas d'une société exploitant aussi des entreprises qui tombent sous l'autorité des assemblées législatives, surtout si la société n'a pas une charte fédérale.

Dans ses déclarations récentes, le premier ministre affirme que le projet de loi S-31 est nécessaire pour empêcher les gouvernements provinciaux d'exercer des pouvoirs qui débordent leurs frontières, par le biais d'un contrôle inconstitutionnel des sociétés. Mais la question de l'extraterritorialité provinciale ne se pose que si une province cherche à adopter une législation touchant des questions ou transactions en dehors de ces frontières ou cherche à se donner une compétence internationale en signant un accord avec un état étranger. La Couronne provinciale peut exercer son droit de propriétaire indépendamment des restrictions territoriales frappant sa compétence législative.

La position du gouvernement de la Saskatchewan est donc la suivante: la constitution ne prévoit pas d'initiatives fédérales du genre du projet de loi S-31.

En résumé, le gouvernement de la Saskatchewan recommande que le projet de loi S-31 soit immédiatement retiré. Nous estimons qu'il préjuge inconsiderément des activités des provinces et limite indûment les possibilités économiques qui s'ouvrent à elles. Nous estimons également que cette loi est inopportune et que si le gouvernement du Canada a repéré un problème spécial, il devrait utiliser pour le résoudre les instruments de réglementation dont il dispose déjà. Enfin, nous ne nourrissons pas seulement des doutes sur la constitutionnalité de ce projet de loi; nous craignons qu'il ne refroidisse la confiance des investisseurs et ne freine la coopération intergouvernementale au Canada.

I strongly urge you to withdraw Bill S-31 and to engage in discussions on the issues I have raised.

Yours truly,

E. Garh LA
Minister of Intergovernmental Affairs

C.C. Senator Joan Neiman

All provincial ministers
Responsible for intergovernmental relations

Thanks Carole
Intgov Aff Ott

Je vous presse donc vivement de retirer le projet de loi S-31 et d'ouvrir des entretiens sur les points susmentionnés.

Avec l'expression de mes salutations les plus distinguées.

Le ministre des affaires intergouvernementales
E. Garh,
député

c.c.: Joan Neiman, sénateur

Tous les ministres provinciaux
responsables des relations intergouvernementales.

APPENDIX "37-B"

THURSDAY, December 16, 1982

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which the subject-matter of Bill S-31, entitled "An Act to Limit Shareholding in Certain Corporations" was referred for consideration and report, has, in obedience to the Order of Reference on Monday, November 8, 1982, examined the said subject-matter and now reports as follows:

Your Committee solicited the views of the ten Provincial Premiers on the subject matter of Bill S-31. A number of them responded to your Committee's invitation to appear before it or to send in written comments. The governments of British Columbia and Alberta sent your Committee formal representations while the governments of Saskatchewan, Ontario and Newfoundland indicated they preferred to express their views on an intergovernmental basis.

Your Committee heard representations from the following: The Minister of Consumer and Corporate Affairs of Canada, the Minister of Finance of the Province of Quebec, the President of the Montreal Stock Exchange, the Chairman of Canadian Pacific Limited, the President of the Quebec Deposit and Investment Fund, the President of the Canadian Chamber of Commerce, and the Vice-President and Director General of the Montreal Chamber of Commerce.

As a result of these representations and its own analysis, your Committee draws certain areas of concern to the attention of the Senate.

The intent of Bill S-31 was stated by the Minister to be to preserve federal jurisdiction by preventing provinces from exercising extra-territorial jurisdiction in the transportation field, either directly or indirectly.

Bill S-31 as presently drafted extends to any company, either federally or provincially incorporated, which is engaged in extra-provincial transportation, even in a minor way as compared to the total range of its activities. It can therefore be characterized as being in essence legislation in relation to company law. This raises a question as to its constitutionality in respect of provincially incorporated companies.

More generally, the impact of Bill S-31 extends beyond the field of extra-provincial transportation to include a company whose activities in transportation, carried on directly or through another company in fact controls, form only a minor part of its operations. Your Committee questions whether the Government should extend the application of this Bill so far. It therefore recommends that the Government define more clearly those types of enterprises to which it wishes Bill S-31 to apply so as to minimize the necessity of frequent recourse to the exemption procedures provided for in Section 6.

By virtue of the *Motor Vehicle Transport Act (1954)*, the Federal Government delegated its regulatory powers in the field of extra-provincial motor vehicle transportation to the provinces. However, the present Bill applies to companies engaged in such motor vehicle transportation. In addition, the Bill extends to companies engaged in transportation by air and water. Your Committee was divided as to whether present legislation in these latter fields is adequate to protect federal

APPENDICE «37-B»

Le JEUDI 16 décembre 1982

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déferée la teneur du Bill S-31, intitulé: «Loi visant la limitation de la propriété des actions de certaines sociétés» pour étude et rapport, a, conformément à l'ordre de renvoi du lundi 8 novembre 1982, étudié la teneur dudit bill et en fait maintenant rapport, comme il suit:

Votre Comité a sollicité le point de vue des dix premiers ministres des provinces sur la teneur du Bill S-31. Un certain nombre d'entre eux ont répondu à l'invitation de comparaître devant votre Comité ou de lui faire parvenir des observations écrites. Les gouvernements de la Colombie-Britannique et de l'Alberta ont envoyé à votre Comité leur opinion officielle, tandis que les gouvernements de la Saskatchewan, de l'Ontario et de Terre-Neuve, ont laissé entendre qu'elles préféreraient que cet échange de points de vue ait lieu entre gouvernements.

Votre Comité a entendu les témoins suivants: le ministre de la Consommation et des Corporations du Canada, le ministre des Finances de la province de Québec, le président de la Bourse de Montréal, le président du Canadien Pacifique Limitée, le président de la Caisse de dépôt et de placement du Québec, le président de la Chambre de Commerce du Canada et le vice-président-directeur général de la Chambre de Commerce de Montréal.

A la lumière de ces observations et de sa propre analyse, votre Comité porte maintenant à l'attention du Sénat certains points litigieux.

Comme l'a affirmé le ministre, le Bill S-31 a pour objet de préserver la compétence fédérale en empêchant les provinces d'exercer directement ou indirectement une compétence extra-territoriale en matière de transport.

Dans sa forme actuelle, le Bill S-31 vise toute société constituée aux termes d'une charte fédérale ou provinciale qui s'occupe de transport extra-provincial, même si cela représente une infime partie seulement de l'ensemble de ses activités. On peut donc dire qu'il s'agit essentiellement d'une loi se rapportant au droit des sociétés, ce qui soulève une question quant à sa constitutionnalité à l'égard des sociétés à charte provinciale.

De façon plus générale, le Bill S-31 déborde le cadre du transport extra-provincial et englobe les sociétés qui s'occupent en partie seulement de transport, directement ou par l'entremise d'une autre société dont elles ont le contrôle. Votre Comité se demande si le gouvernement devrait étendre à ce point le champ d'application du projet de loi. Il recommande donc au gouvernement de définir plus clairement les types d'entreprises auxquelles il souhaite voir s'appliquer le Bill S-31, de manière à minimiser la nécessité de recourir fréquemment aux procédures d'exemption visées à l'article 6.

Aux termes de la *Loi (de 1954) sur le transport par véhicule à moteur*, le gouvernement fédéral a délégué aux provinces ses pouvoirs de réglementation dans le domaine du transport extra-provincial par véhicule automobile. Toutefois, le projet de loi actuel s'applique aux sociétés engagées dans ce type de transport, aussi bien qu'aux sociétés de transport par air et par eau. Les membres de votre Comité n'étaient pas d'accord sur la question de savoir si la loi actuelle protège la compétence fédérale en l'espèce.

jurisdiction from any exercise of extra-territorial jurisdiction by the provinces.

Bill S-31 restricts or eliminates voting rights attached to shares acquired by a provincial government or any of its agencies, after November 2, 1982. Your Committee was divided as to whether restrictions on voting rights, to the extent provided in this Bill, are necessary to achieve the stated objectives of Bill S-31.

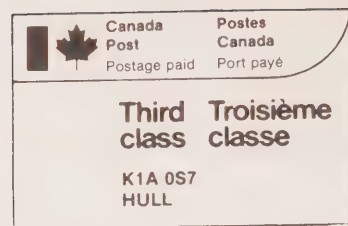
Respectfully submitted,

JOAN B. NEIMAN,
Chairman.

A compter du 3 novembre 1982, le Bill S-31 restreint ou supprime les droits de vote des actions acquises par le gouvernement d'une province ou l'une de ses agences. Les membres de votre Comité n'étaient pas, non plus, d'accord sur la question de savoir si ces restrictions, dans la mesure prévue, sont nécessaires pour atteindre les objectifs du projet de loi.

Respectueusement soumis,

Le président,
JOAN B. NEIMAN.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

From the St-Leonard's Society of Canada:

Mr. Lou A. Drouillard, Executive Director;
Mr. Harold Lebbey, Member of the Board;
Mr. W. T. McGrath, Member of the Board.

De la St-Leonard's Society of Canada:

M. Lou A. Drouillard, directeur exécutif;
M. Harold Lebbey, membre du bureau de direction;
M. W. T. McGrath, membre du bureau de direction.

24
32

document



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Président:
L'honorable JOAN NEIMAN

Tuesday, February 8, 1983

Le mardi 8 février 1983

Issue No. 38

Fascicule n° 38

Fourth proceedings on:

Bill S-32, "An Act to amend the
Penitentiary Act and the Parole Act"

Quatrième fascicule concernant:

Projet de loi S-32, «Loi modifiant la
Loi sur les pénitenciers et la Loi
sur la libération conditionnelle de
détenus»

LIBRARY

2 - 112

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Olson
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Stollery
Lamontagne	Tremblay
Lang	Walker
Langlois	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Olson
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Stollery
Lamontagne	Tremblay
Lang	Walker
Langlois	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, 23rd November, 1982:

"Pursuant to Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Hastings, seconded by the Honourable Senator Bird, for the second reading of the Bill S-32, intituled: "An Act to amend the Penitentiary Act and the Parole Act".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 23 novembre 1982:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Hastings, appuyé par l'honorable sénateur Bird, tendant à la deuxième lecture du Bill S-32, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P., que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 8, 1983
(58)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:11 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Donahoe, Godfrey, Lapointe, Lewis, Neiman, Nurgitz and Rousseau. (7)

In attendance: Messrs. Donald Macdonald and William Bartlett, Research Branch, Library of Parliament.

Witness:

From the Canadian Association for the Prevention of Crime:

Mr. Joshua Zambrowsky, Executive Director.

The Committee resumed consideration of Bill S-32, "An Act to amend the Penitentiary Act and the Parole Act".

Mr. Zambrowsky made a statement and answered questions.

At 5:12 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Paul Belisle

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 8 FÉVRIER 1983
(58)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 11 sous la présidence de l'honorable sénateur Joan Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Donahoe, Godfrey, Lapointe, Lewis, Neiman, Nurgitz et Rousseau. (7)

Aussi présents: MM. Donald Macdonald et William Bartlett, Service de recherches, Bibliothèque du Parlement.

Témoin:

De la Société canadienne pour la prévention du crime:

M. Joshua Zambrowsky, directeur administratif.

Le Comité reprend l'étude du projet de loi S-32, «Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus».

M. Zambrowsky fait une déclaration et répond aux questions.

A 17 h 12, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 8, 1983

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-32, to amend the Penitentiary Act and the Parole Act, met this day at 4 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we will continue our consideration of Bill S-32. We have appearing before us today Mr. Zambrowsky who is the Executive Director of the Canadian Association for the Prevention of Crime. Would you please proceed, Mr. Zambrowsky?

Mr. J. Zambrowsky, Executive Director, Canadian Association for the Prevention of Crime: Madam Chairman, honourable senators, I will not read the paper we have presented, but I will briefly summarize the points made in it.

In essence, our association does not, in fact, see the benefits of this particular piece of legislation. There are several particular points I would like to raise in reference to this.

We have problems dealing with the concept of piecemeal legislation concerning releasing policy when there are so many unresolved conflicts in the area of release which are already with us, making note particularly of the question of remission and mandatory supervision. It is our view that these concepts are, in fact, contradictory.

It is our understanding that remission is that portion of the sentence which is remitted by law, and, consequently, represents an early termination of sentence. Mandatory supervision, which is a form of release after the remission date, imposes the same kind of obligations upon the released offender as does parole.

There seems to be a contradiction, and the contradiction also appears to be evident when one looks at provincial jurisdictions who interpret remission in a pure form as, in fact, being a sentence termination; as opposed to federal legislation which applies remission but then treats it as meaning serving the rest of a previously imposed sentence in the community with the parole supervision type of obligations placed upon it as well as special conditions which the Parole Service also has the right to apply.

We feel that remitted portions of sentence should not have conditions applied to them. In other words, we see remission as remission, and we see supervised portions of sentences as supervised portions of sentences. We find the contradiction untenable and it is a contradiction that has been with us since 1970 and the introduction of mandatory supervision.

The proposed legislation in Bill S-32 will aggravate a situation which already exists regarding individuals who are released under mandatory supervision. As I pointed out in the paper, when somebody is released on mandatory supervision,

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 8 février 1983

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été déferé le projet de loi S-32 modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Joan Neiman (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous poursuivons notre étude du projet de loi S-32. Nous entendrons aujourd'hui le témoignage de M. Zambrowsky, directeur administratif de la Société canadienne pour la prévention du crime. Je vous laisse la parole, monsieur Zambrowsky.

M. J. Zambrowsky, directeur administratif, Société canadienne pour la prévention du crime: Madame le président, honorables sénateurs, je ne lirai pas le mémoire que nous vous soumettons, mais je me contenterai d'en résumer les principaux points.

Essentiellement, notre Société ne voit pas du tout les avantages de ce projet de loi. A cet égard, j'aimerais soulever certains points.

Il nous est difficile d'approuver un projet de loi peut systématique visant la politique de libération de détenus, alors qu'il nous reste à résoudre de multiples conflits dans ce domaine, en particulier en ce qui concerne la question de la réduction de peine et de la surveillance obligatoire. A notre avis, ces concepts sont en fait contradictoires.

Selon notre interprétation de la réduction de peine, la peine est réduite en vertu de la loi et par conséquent, il s'agit d'une expiration anticipée de la peine. La surveillance obligatoire, qui est une forme de libération après la date d'application de la réduction, impose au détenu le même genre d'obligations que la libération conditionnelle.

Il semble y avoir contradiction, contradiction qui est également manifeste lorsque l'on se rend compte que les provinces interprètent la réduction de peine sous sa forme pure, c'est-à-dire en fait comme étant l'expiration de la peine, tandis que les autorités fédérales, elles, considèrent que le détenu purge le reste de sa peine dans la collectivité et qu'il fait face à des obligations analogues à celles qui sont imposées dans le cas de la libération conditionnelle, ainsi qu'aux obligations spéciales que la Commission des libérations conditionnelles a aussi le droit d'imposer.

Pour notre part, nous estimons que les parties de peine remises pour ces raisons ne doivent pas être visées par des conditions. En d'autres termes, nous considérons la réduction de peine comme une réduction de la peine et la surveillance obligatoire comme la surveillance obligatoire. Nous croyons que cette contradiction est inacceptable, bien qu'elle dure depuis 1970, c'est-à-dire depuis l'instauration de la surveillance obligatoire.

Les dispositions proposées dans le projet de loi S-32 ne feront qu'aggraver la situation des personnes libérées sous surveillance obligatoire. Comme on le souligne dans notre mémoire, lorsqu'une personne est libérée sous surveillance

[Text]

they have obviously been refused release on parole. They have, in effect, been told by the parole authorities, "We do not feel you can function on the streets at this time. We do not feel you are capable of living up to the terms and obligations of parole." At some point later on in the sentence, usually not more than a few months, the same individuals are released under mandatory supervision and are expected to comply with exactly the same types of terms and obligations which the paroling authorities had already deemed them incapable of doing.

We see an inherent contradiction here. We also see the creation of a double jeopardy situation for the offender who is being released. If you tell me that I am incapable of doing something but then, a few months later, say, "Okay, now go out and do it, even though I think you are incapable," and then, if I fail to do it properly, I am subject to more punishment, I question the benefit of or the justice inherent in this kind of releasing situation.

When we look at what Bill S-32 builds into this already existing contradiction, it is the component that a person will have only one chance to benefit from mandatory supervision. This represents a compounding of the double jeopardy situation which the individual is faced with.

We feel that the remission time lost and removed through the terms of the proposed legislation makes no distinction between the revocation of mandatory supervision due to breach of conditions or revocation due to commission of a new offence. There are many revocations of mandatory supervision and parole that pertain strictly to breach of condition. This can be anything from failure to keep an appointment with the parole officer, or travelling outside of the limit of 25 miles without a permit, to failing to find employment within a given period of time that may be specified by the Parole Board, et cetera. Yet, a simple failure to make a swift and positive adjustment to society is treated with the same kind of sanctions in this bill as the commission of a new offence while under mandatory supervision.

The other point that we think is significant is that the bill does not attempt to limit its application to the dangerous or violent offender. After reading the Solicitor Gen's press releases concerning the major intent of the bill, it was our expectation that there would be an element of social protection inherent in this bill. However, the sanctions are not limited to individuals who are deemed to be dangerous or violent offenders or to individuals who commit a serious or violent crime while out on mandatory supervision.

Therefore, in terms of my experience working in parole for many years, I feel that the majority of the people who would suffer from the proposed legislation would be the kind of individual who is referred to in the paper as a social invalid and the kind of institutionalized offender who has spent many years in prison who, upon release, has a very difficult time

[Traduction]

obligatoire, c'est évidemment qu'on lui a refusé la libération conditionnelle. En fait, les autorités en matière de libération conditionnelle lui disent implicitement «Nous ne vous croyons pas apte à fonctionner dès maintenant dans la collectivité. Nous ne vous pensons pas capable de respecter les obligations de la libération conditionnelle.» Pourtant, plus tard dans le cours de sa peine, généralement à peine quelques mois plus tard, la même personne sera mise en liberté sous surveillance obligatoire et s'attend d'elle qu'elle respecte exactement le même genre d'obligations que les autorités en matière de libération conditionnelle la considéraient comme incapable de suivre.

Nous voyons là une contradiction fondamentale. Nous y voyons également une situation de double risque pour le détenu qui est remis en liberté. Si vous me dites que je suis incapable de faire quelque-chose, mais que quelques mois plus tard vous me disiez «D'accord, va-t-en même si je pense qu'il faudrait que tu restes incarcéré» et qu'alors, n'ayant effectivement pas réussi à respecter les conditions, on m'impose une peine plus lourde, je me demande quel genre d'avantage et de justice il y a dans cette forme de mise en liberté.

Le projet de loi S-32 aggrave cette contradiction car il prévoit qu'une personne n'aura qu'une seule chance de profiter de la mise en liberté sans surveillance obligatoire. Cela aggrave la situation de double risque à laquelle fait face le détenu.

Nous estimons que ce projet de loi n'établit aucune distinction entre la révocation de la mise en liberté sous surveillance obligatoire pour avoir violé les conditions imposées et la révocation imputable à un acte de récidive. Dans de nombreux cas, les révocations de mise en liberté sous surveillance obligatoire et de libération conditionnelle sont dues uniquement au fait que l'ancien détenu n'a pas respecté les conditions qui lui avaient été imposées. Il peut avoir raté un rendez-vous avec un agent de libération conditionnelle, s'être rendu au-delà de la limite des vingt-cinq milles sans permis, ne pas avoir réussi à trouver un emploi selon le délai accordé par la Commission des libérations conditionnelles, etc. Or, dans ce projet de loi, on traite de la même façon une personne qui ne réussit pas à se réadapter du jour au lendemain à la société et une autre qui récidive en période de mise en liberté sous surveillance obligatoire.

Nous pensons également que le projet de loi pêche par un autre point en ce qu'on ne tente d'en limiter l'application aux criminels dangereux ou violents. Après lecture des communiqués de presse du Solliciteur général au sujet de l'objectif principal visé par ce projet de loi, nous avons pensé que la mesure législative contiendrait un élément de protection sociale. Pourtant, les sanctions prévues ne sont pas limitées aux personnes considérées comme des criminels dangereux ou violents ou aux personnes qui commettent un crime grave ou violent en période de mise en liberté sous surveillance obligatoire.

Par conséquent, compte tenu de mes nombreuses années d'expérience dans le domaine de la libération conditionnelle, je pense que sous sa forme actuelle, le projet de loi affecterait surtout les personnes que l'on qualifie de «handicapés sociaux» et les détenus qui, libérés après de nombreuses années passées en prison, ont beaucoup de difficulté à s'adapter aux responsa-

[Text]

adjusting to the responsibilities and functions of society such as obtaining work or staying out of bars, if that is a condition.

Frequently, the person penalized by loss of remission would be an individual who does not function well in society or, at least, does not live up to the norms expected in terms of parole conditions.

We also point out the inequity it introduces between the individual who is sentenced under provincial law and the individual sentenced under federal law. The different way in which the concept of remission is dealt with is, again, definitely prejudicial.

I am sure you have heard it before, but in fact the difference in time served by an inmate sentenced to two years minus a day and then released, under provincial jurisdiction, and that served by an inmate sentenced to two years under federal jurisdiction can amount to a difference of up to eight months in terms of actual sentence, because of the provincial pure remission and because of the mandatory supervision provisions applied by federal legislation. We don't think that that is a justifiable distinction.

Basically, we do not see what this particular legislation is geared towards or what it proves. When the Solicitor Gen speaks of cutting out the "revolving door" syndrome, I don't know how important that syndrome is. I, for example, have never experienced an individual on supervision whose remission has been revoked twice while under mandatory supervision in the course of one sentence.

Obviously, if an individual commits a new offence while under mandatory supervision—certainly if the offence is of any seriousness or significance whatsoever—the new sentencing factor will be far more consequential in terms of the amount of time served and loss of remission on the original sentence, and that is how it should be.

At least in terms of how I understand Canadian justice, I think there is a principle we are coming close to breaching. Our justice system works on the principle of responsibility in terms of actions done, in terms of laws broken and in terms of behaviour breaches. In terms of this legislation we are moving more towards an almost preventive detention type of mentality. Personally, I think that is dangerous. I think we have seen the same kind of initiative in terms of the National Parole Board's recent attempts at gating, which were held by the Supreme Court of Ontario not to be acceptable. But I think we are looking for areas of social control and social defence in our society which I do not really find within the tradition of criminal justice and corrections in our society. We are looking at rather disjointed, piecemeal attempts to regulate areas of a situation rather than looking at the overall situation of sentencing and releasing policy and trying to develop some kind of comprehensive, logical approach to it.

I should like to read to you the recommendation our organization makes. It is rather brief:

[Traduction]

bilités et fonctions qu'exige la vie en société, par exemple à obtenir du travail, ou à éviter les bars, si c'est là une des conditions de leur mise en liberté.

Souvent, les personnes qui sont pénalisées par la perte du droit à une réduction de peine sont des personnes qui ne fonctionnent pas bien dans la société ou qui, à tout le moins, n'arrivent pas à respecter les normes imposées en matière de libération conditionnelle.

Nous soulignons également les inégalités qui existent entre les personnes condamnées en vertu d'une loi provinciale et celles qui relèvent des autorités fédérales. La manière différente dont on applique la notion de réduction de peine est, je le répète, tout à fait injuste.

Je suis sûr que vous en avez déjà entendu parler, mais la différence entre la peine purgée par un détenu condamné à deux ans de prison moins un jour et mis en liberté en vertu des lois provinciales et celle qui est purgée par un détenu condamné à deux ans aux termes d'une loi fédérale peut en fait aller jusqu'à huit mois en raison de l'application de la réduction de peine pure par les autorités provinciales et des dispositions de surveillance obligatoire appliqués aux termes des lois fédérales. D'après nous, cette différence ne se justifie pas.

Essentiellement, nous n'arrivons pas à voir ce que ce projet de loi vise à réaliser ni ce qu'il prouve. Lorsque le Solliciteur général parle de mettre un terme au syndrome des portes tournantes, je me pose des questions sur l'ampleur réelle du problème. Pour ma part, je n'ai jamais vu de cas de personne mise en liberté sous surveillance obligatoire dont la réduction de peine a été révoquée deux fois pendant qu'il purgeait la même peine.

De toute évidence, si une personne récidive en période de surveillance obligatoire—surtout s'il s'agit d'une infraction grave ou lourde de conséquences—la nouvelle peine sera beaucoup plus dure en ce qui concerne le temps passé en prison et la révocation de la réduction de la peine initiale, et c'est bien ainsi que les choses devraient être.

A tout le moins en ce qui concerne la façon dont j'interprète la justice au Canada, je crois que nous sommes sur le point de renier un principe. Notre système de justice repose sur le principe de la responsabilité en ce qui concerne les actions, les infractions et les fautes de comportement. Le projet de loi qui vous est soumis nous entraînerait presque vers un type de détention préventive. Personnellement, je crois que c'est dangereux. On en a eu des exemples récemment lorsque la Commission nationale des libérations conditionnelles a tenté de refuser la mise en liberté de détenus, mesure que la Cour suprême de l'Ontario a jugée inacceptable. Nous sommes en train d'envisager des méthodes de contrôle social et de défense sociale qui, selon moi, ne s'inscrivent pas dans la tradition de la justice pénale et du système correctionnel de notre société. Nous nous contentons de régler certains problèmes au coup par coup au lieu d'étudier l'ensemble de la politique en matière de peines et de mise en liberté et de tenter d'adopter une approche globale et logique.

Je voudrais vous lire la recommandation de notre Société. Elle est assez brève.

[Text]

That no legislation be passed in the areas of mandatory supervision or conditional release until the completion of the Fundamental Review of the Criminal Law currently being undertaken. It is only within the framework of a comprehensive study, designed to resolve many of the problems and conflicts currently seen in releasing policy, that new initiatives should be taken respecting the rights and privileges and obligations of individuals being released from penitentiary.

We then simply go on to say that we really don't see the value to society in terms of increased protection, but we do see an infringement of some type of natural justice with respect to the offender through the provisions of Bill S-32.

Thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. Zambrowsky. Senator Nurgitz, would you begin the questioning, please?

Senator Nurgitz: Thank you, Madam Chairman.

Mr. Zambrowsky, I notice your letterhead states that you are the Canadian Association for the Prevention of Crime, formerly the Canadian Criminology and Corrections Association.

Mr. Zambrowsky: Yes.

Senator Nurgitz: Could you tell us something about your group?

Mr. Zambrowsky: It is a national association of citizens and individuals who work in the field of criminal justice, both in government and in private sector criminal justice. We have affiliate provincial bodies across the country. We have a membership of 2,000 or 3,000 citizens.

Our basic function is to attempt to review policy, make representations to government regarding legislation, as we are doing now, and to try to develop new programs for correctional and criminal justice systems in Canada. Essentially, that is the type of work we do. We are not a direct service organization. We are more of a policy formulation and policy review type of organization.

Senator Nurgitz: I assume anyone can belong, but would your organization be comprised more of people who work within the parole system?

Mr. Zambrowsky: As you have suggested, anyone can belong. We do have people who work in parole systems. We have deputy commissioners of corrections on our board of directors and we also have very obstinate critics of the correctional system on our board of directors. So we have that kind of interplay.

Senator Nurgitz: I was thinking of people who were working within the corrections systems as belonging to your organization.

Mr. Zambrowsky: Yes.

[Traduction]

Qu'aucune mesure législative ne soit adoptée dans les domaines de la surveillance obligatoire ou de la libération conditionnelle avant que ne soit terminée la révision du droit criminel au Canada. Ce n'est que dans le cadre d'une étude exhaustive, conçue pour résoudre les nombreux problèmes et conflits que l'on relève actuellement dans la politique de libération que de nouvelles initiatives devraient être prises à l'égard des droits, privilèges et obligations de personnes libérées du pénitencier.

Nous poursuivons simplement en disant que le projet de loi S-32 n'a selon nous aucune valeur pour la Société en matière de protection accrue, mais qu'il entrave au fait un certain type de justice naturelle à l'égard des détenus.

Je vous remercie.

Le président: Merci, Monsieur Zambrowsky. Sénateur Nurgitz, voulez-vous poser la première question?

Le sénateur Nurgitz: Je vous remercie, Madame le président.

Monsieur Zambrowsky, je remarque que d'après votre entête, vous représentez la Société canadienne pour la prévention du crime, qui était autrefois la Société canadienne de criminologie.

M. Zambrowsky: C'est exact.

Le sénateur Nurgitz: Pourriez-vous nous donner de plus amples renseignements sur votre société?

M. Zambrowsky: Il s'agit d'une association nationale de citoyens et de personnes qui travaillent dans le domaine du droit pénal, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Des organismes provinciaux de partout au pays sont affiliés à notre société qui compte de 2,000 à 3,000 membres.

Essentiellement, nos activités consistent à examiner la politique, à faire des représentations auprès du gouvernement en ce qui concerne la législation, comme c'est le cas actuellement, et à mettre au point de nouveaux programmes pour les systèmes correctionnels et de justice pénale du Canada. C'est là en gros le genre de travail que nous faisons. Notre société n'offre pas directement de services. Elle s'occupe davantage de la formulation et de l'examen de la politique.

Le sénateur Nurgitz: Je suppose que n'importe qui peut devenir membre de votre Société, mais celle-ci ne serait-elle pas composée surtout de personnes qui travaillent au sein du système des libérations conditionnelles?

M. Zambrowsky: Comme vous venez de le dire, n'importe qui peut adhérer à notre société. Certains de nos membres travaillent effectivement dans le domaine des libérations conditionnelles. Notre conseil d'administration compte des sous-commissaires des services correctionnels, ainsi que des détracteurs très obstinés de ce même système. Comme vous le voyez, nous avons ce genre d'interaction.

Le sénateur Nurgitz: Je pensais que votre société comptait des personnes qui travaillent au sein des services correctionnels.

M. Zambrowsky: Oui.

[Text]

Senator Nurgitz: I was interested in the comment you made by way of a conclusion to your recommendations, that this legislation should await the review of the entire criminal law system.

Certainly, anything I have heard—and perhaps others will wish to correct me—would indicate that the review will be one of the Criminal Code, basically, as opposed to one dealing with corrections and matters like those which Bill S-32 deals with.

Mr. Zambrowsky: As interpreted to me, the Criminal Code is part of the study, but I also believe there is a correctional review element as well.

It is my expectation that matters such as this will be dealt with.

Senator Nurgitz: That would be great. I hope you are right.

You were suggesting that remission should not have these conditions attached to it. I guess we are all probably pressured now by people or groups who have a grave concern about any kind of early release system putting out on the street, with or without conditions, people who are dangerous, for whom there is actually documentation within the corrections systems indicating that they are dangerous and are likely to commit a serious and violent crime again.

What is the view of your association with respect to that?

Mr. Zambrowsky: First I should like to preface my answer by stating that within the last ten years, and particularly within the last five years, there has been a significant shift in the number of people released on full parole as a decision of the Parole Board compared to the number of people released under mandatory supervision at the statutory time. I believe if you look at the provisional release study put out by the Canadian Correctional System in 1981 you will see that there has been a tremendous change-over.

In fact, while it may not be a change in policy, there has been a tremendous change in practice regarding keeping offenders in prison longer and releasing them at the statutory date rather than earlier than that.

The Chairman: Excuse me, Mr. Zambrowsky. Will you just elucidate that? You say the shift has been to less parole?

Mr. Zambrowsky: Yes. The shift is to serving longer portions of the sentence in custody and making less use of parole release.

Senator Nurgitz: The reason for such policy being?

Mr. Zambrowsky: The reason for such policy being, I believe that, partly from the policymakers' point of view, it minimizes the risk to society, by attempting to have as much of the sentence as is currently legally possible served while the prisoner is incarcerated.

[Traduction]

Le sénateur Nurgitz: Ce que vous avez dit pour conclure votre recommandation m'a intéressé, à savoir qu'il vaudrait mieux attendre les résultats de l'examen de l'ensemble du système de justice pénale avant de proposer un projet de loi.

À ce que j'ai cru comprendre—et mes collègues pourraient peut-être me corriger—il semble que cet examen portera essentiellement sur le Code criminel et non sur les services correctionnels et sur les questions dont traite le projet de loi S-32.

M. Zambrowsky: D'après ce qu'on m'en a dit, l'étude portera en partie sur le Code criminel, mais elle devrait également traiter des services correctionnels.

J'espère quant à moi que les questions comme celles que nous étudions aujourd'hui seront analysées.

Le sénateur Nurgitz: Ce serait fantastique. J'espère que vous avez raison.

Vous dites que la réduction de peine ne devrait pas être assujettie à des conditions. Je pense que nous avons probablement tous fait l'objet de pressions émanant de personnes ou de groupes qu'inquiète tout genre de système de libération anticipée aux termes duquel sont remises en liberté, avec ou sans condition, des personnes qui sont dangereuses et dont les dossiers au sein des services correctionnels indiquent qu'elles sont dangereuses et qu'elles pourraient vraisemblablement commettre de nouveau un acte criminel grave et violent.

Qu'en pense votre Société?

M. Zambrowsky: Je voudrais d'abord dire que depuis dix ans, et surtout depuis cinq ans, on a observé un revirement important en ce qui concerne le nombre des personnes bénéficiant d'une libération conditionnelle totale à la suite d'une décision de la Commission nationale des libérations conditionnelles et le nombre des personnes mises en liberté sous surveillance obligatoire au moment prescrit par la loi. Je pense que si vous lisez l'étude provisoire publiée en 1981 par le Service correctionnel du Canada, vous constaterez un grand changement.

En fait, bien qu'il n'y ait peut-être pas eu vraiment de changement politique, il y a eu un changement considérable en ce qui concerne la pratique consistant à garder les détenus en prison plus longtemps et à les libérer à la date prévue par la loi et non auparavant.

Le président: Veuillez m'excuser, monsieur Zambrowsky. Auriez-vous l'obligeance d'éclaircir ce point? Voulez-vous dire qu'on a moins tendance à accorder des libérations conditionnelles?

M. Zambrowsky: Oui. La tendance actuelle veut que les détenus purgent une plus grande partie de leur peine en prison et que l'on ait moins recours à la libération conditionnelle.

Le sénateur Nurgitz: La raison d'une telle politique étant?

M. Zambrowsky: La raison de cette politique étant, je pense, en partie du point de vue de ceux qui en décident, qu'elle minimise les risques pour la société puisque l'on tente de faire en sorte que les détenus purgent la plus grande partie possible de leur peine derrière les barreaux dans la mesure où la loi le permet.

[Text]

There has definitely been a change of attitude about parole release over the years. One of the problems we see is that the general public does not make a distinction between parole and mandatory supervision.

Senator Nurgitz: Of course not.

Mr. Zambrowsky: As I say, I would refer you to that particular government report where you will see that there has been a tremendous shift to release on mandatory supervision rather than parole. I may have lost the train of your initial question.

Senator Nurgitz: What many of us on the committee have been concerned about is what happens to the social invalid. We fully understand and probably would all support a system that releases that sort of person as early as possible, giving him as much support as possible. But our real concern—I shouldn't speak for others, but certainly the concern that I have—is that an obviously dangerous person, known to be dangerous, documented to be dangerous, may get out on some early release system.

If I can elaborate on that a little, I guess Mr. Outerbridge, who has been here as a witness and has been polite in his remarks, has gated as many as eight in the last few weeks.

The Chairman: It is up to ten.

Senator Nurgitz: I am sure that he has acted only in the very extreme cases. He has had to do what the courts have more or less said was taking the law into his own hands—at least they have said that at this stage.

We really have that same kind of concern, some of us here, that there is a built-in problem.

The court takes a serious view of dangerous offenders. But under our system the accused serves a shorter sentence than that imposed, and then there is a mechanism which brings about the release of the prisoner while everything in the penal system indicates that the prisoner has not changed.

Mr. Zambrowsky: I understand the concerns you are raising. I do not think, however, that Bill S-32 is directed towards dealing with those concerns. Those concerns should be dealt with in a far more fundamental way.

I think what Mr. Outerbridge has tried to say, despite the fact he has been told it is illegal—and I am not surprised at that—is that there is a problem with dangerous offenders. He is saying that he is not satisfied with a situation which allows for early release.

I understand that, although I do not necessarily agree with the way he went about trying to solve that problem.

[Traduction]

Il y a sans contredit un changement d'attitude au sujet de la libération conditionnelle des détenus depuis quelques années. A notre sens, un des problèmes réside dans le fait que le grand public ne fait pas la distinction entre la libération conditionnelle et la mise en liberté sous surveillance obligatoire.

Le sénateur Nurgitz: Bien sûr que non.

M. Zambrowsky: Comme je l'ai dit, je vous conseillerais de lire ce document du gouvernement où vous constaterez une tendance marquée à la mise en liberté sous surveillance obligatoire plutôt qu'à la libération conditionnelle. Je me suis peut-être un peu éloigné de votre question initiale.

Le sénateur Nurgitz: Ce qui préoccupe nombre d'entre nous ici, c'est ce qui arrive à ceux que l'on qualifie de «handicapés sociaux». Nous comprenons très bien la situation et nous appuierions probablement tous un système permettant la mise en liberté de ces personnes le plus tôt possible en les aidant autant que l'on peut. Cependant, notre plus grande préoccupation—je ne devrais peut-être pas parler pour les autres, mais c'est personnellement une de mes grandes préoccupations—c'est le risque qu'une personne manifestement dangereuse, connue comme telle et dont le dossier en témoigne pourrait être libérée de façon anticipée.

Si je peux poursuivre un peu sur ce sujet, je pense que M. Outerbridge, qui est venu témoigner ici et a fait des remarques très réservées, a refusé de remettre huit détenus en liberté ces dernières semaines.

Le président: Il y en a maintenant dix.

Le sénateur Nurgitz: Je suis persuadé qu'il n'a pris cette décision que dans des cas extrêmes. Il a dû prendre ces mesures, ce qui, selon les tribunaux, revenait à faire justice soi-même—à tout le moins, c'est ce qu'ils ont dit à ce moment-là.

Certains d'entre nous ont en fait le même genre de préoccupation, à savoir que le problème tient au système même.

Les tribunaux prennent très au sérieux les criminels dangereux. Néanmoins, dans notre système, les accusés purgent une peine plus courte que celle qui a été imposée et un mécanisme permet la mise en liberté d'un détenu alors que tout dans les dossiers du système pénal indique que ce détenu n'a pas changé.

M. Zambrowsky: Je comprends très bien vos préoccupations. Je ne pense pas cependant que le projet de loi S-32 permette de régler ces problèmes. Il faudrait pour cela aller vraiment au fond de la question.

Je crois que ce que M. Outerbridge essayait de dire, en dépit du fait que cela ait été considéré comme illégal—et cela ne me surprend pas—c'est que les criminels dangereux posent un problème. Les mesures qu'il a prises traduisent son désaccord devant un système qui permet la mise en liberté anticipée des criminels.

Je comprends sa réaction, bien que je ne sois pas nécessairement d'accord avec la façon dont il a tenté de résoudre le problème.

[Text]

We have mechanisms in Canada for dealing with that type of problem. We have dangerous offender legislation in the Criminal Code of Canada. That is seldom used, though.

My feeling, if we want to deal with release in a comprehensive and logically consistent style, is that we should start at the front-end, which is the sentencing. If we are concerned about early release for a certain category of offender, and if we have legislation geared specifically to deal with that kind of offender, we should invoke that legislation during the sentencing process. I think that that should be clear.

There is a review mechanism built into the dangerous offender legislation which permits a person to not carry the stigma of being a dangerous offender with him throughout the sentence.

What this legislation does not do is isolate or identify the dangerous or violent offender. In terms of ongoing loss of remission, it does not identify the violent act or serious crime committed by a person while on mandatory supervision release.

As I said before, I think the majority of those who would be caught in the web would, in fact, be the multi-recidivist, but relatively minor offender. The individual who commits a serious crime while on mandatory supervision will face another long sentence, but the individual who breaches the conditions of release, or commits a break-and-entry or an act of vandalism, is treated exactly the same way within the context of this legislation.

If the goal of the legislation is to have more control over the release of dangerous offenders, the legislation is poorly drafted because there are no special provisions to accommodate that.

Senator Lapointe: When a person is on mandatory supervision release and simply breaks regulations, he is returned to prison but is not sentenced. He just makes up for the time which was given to him as remission time.

Mr. Zambrowsky: That is correct.

Senator Lapointe: If a person on mandatory supervision release commits a crime, he or she is sentenced for that crime.

Mr. Zambrowsky: That is correct.

Senator Lapointe: Do you view remission time as a gift? Are you in favour of that?

Mr. Zambrowsky: I do not like remission at all. I think remission is a fiction. I do not see the point in sentencing somebody to five years for the commission of a certain offence

[Traduction]

Nous avons au Canada des mécanismes permettant régler ce genre de problème. Le Code criminel du Canada contient des dispositions sur les délinquants dangereux bien qu'elles soient rarement invoquées.

A mon avis, si nous voulons envisager la question de la mise en liberté sous tous ces angles et de façon logique, nous devons d'abord et avant tout en aborder le premier élément, c'est-à-dire l'imposition des peines. Si la question de la mise en liberté anticipée accordée à une certaine catégorie de délinquants nous préoccupe et que nous disposions de mesures législatives adoptées précisément à leur intention, nous devrions y recourir au cours de l'imposition des peines. Pour moi, cette question ne doit faire aucun doute.

Les dispositions sur les délinquants dangereux sont assorties d'un mécanisme d'examen qui permet à une personne de ne pas être déclarée délinquant dangereux pendant le temps qu'elle purge sa peine.

Et la faille du projet de loi que nous étudions actuellement, c'est de ne pas cerner ni préciser ce qu'on entend par délinquant dangereux ou violent. En ce qui a trait à la perte permanente de réduction de peine, le projet de loi ne précise pas non plus ce qu'il entend par acte violent ou crime grave commis par une personne libérée sous surveillance obligatoire.

Comme je l'ai déjà dit, je pense que la majorité des personnes qui seront prises au piège seront en fait celles qui auront récidivé à plusieurs reprises, tout en ayant commis des délits relativement mineurs. La personne qui commet un crime grave au moment où elle profite d'une libération sous surveillance obligatoire se verra imposer une autre peine longue, alors que celle qui ne respecte pas les conditions de la mise en liberté, qui commet un vol avec effraction ou un acte de vandalisme se verra imposer exactement la même sanction aux termes du projet de loi que nous étudions maintenant.

Si l'esprit de ce projet de loi est d'exercer une surveillance plus étroite sur la mise en liberté de délinquants dangereux, eh bien alors son libellé est inadéquat, car cette mesure législative ne contient aucune disposition spéciale à cet effet.

Le sénateur Lapointe: Lorsqu'une personne est en libération sous surveillance obligatoire et qu'elle ne respecte tout simplement pas les conditions qui lui sont imposées, elle est remise en prison, mais ne se voit pas imposer de peine. Elle ne fait que remettre le temps de liberté que lui avait valu sa remise de peine.

M. Zambrowsky: C'est exact.

Le sénateur Lapointe: Si une personne en libération sous surveillance obligatoire commet un crime, elle est condamnée pour ce crime?

M. Zambrowsky: C'est exact.

Le sénateur Lapointe: A votre avis, la remise de peine est-elle un cadeau qu'on fait au prisonnier? Êtes-vous en faveur de cette mesure?

M. Zambrowsky: Je ne suis pas du tout d'accord avec la remise de peine, je crois que c'est là une question fictive. Je ne vois pas en quoi il peut être utile d'imposer une peine de cinq

[Text]

and then turning around and making that sentence three years and two months.

I also do not see the point in having a category which is called earned remission because, in fact, it is not earned at all. That is given at the outset. If the prisoner loses it, he does so simply through unacceptable behaviour. I do not see any logic in the remission system.

If I had the task of trying to redefine a sentencing and releasing policy based on logic, the first thing I would do away with is the fiction of remission. There may be a place for actually earned remission based on certain criteria, but the automatic granting of remission makes no sense whatsoever. It makes no sense logically, but it certainly complicates matters when it comes down to a releasing policy, because there is remission, then mandatory supervision—which contradict each other—and parole.

Most people I know would prefer to see mandatory supervision done away with and remission maintained. I feel that there is a role for mandatory supervision because my own experience has led me to believe that anybody leaving an institution, particularly after having served a relatively long sentence, needs support on the outside. Such people need the counselling and supervision which take place during mandatory supervision release or while on parole. I see no saving grace for remission as a concept.

The Chairman: So that I may be clear on this, are you suggesting that earned remission has no utility whatsoever, no matter how it might be redefined or administered? Do you not believe in the principle of a prisoner being able to earn, through good behaviour, some time off?

Mr. Zambrowsky: I think what I said was that if, in fact, that was the way remission was granted, I would see some benefit for remission.

Earned remission works in a fashion such that as soon as a person is sentenced he or she is given remission. It is automatic, whether one wants to admit that or not. The only thing that happens then is that the inmate goes about losing some of that remission time because of unacceptable behaviour. I see some merit in a system whereby one could earn remission for good behaviour.

The Chairman: But you say in your recommendation that earned remission should be repealed.

Mr. Zambrowsky: As a matter of fact, that was part of a quote from the 1973 Report of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The Chairman: Oh, we said that.

Mr. Zambrowsky: My feeling is that either mandatory supervision or remission has to go. The existence of the two in concert creates too many contradictions.

[Traduction]

ans à une personne qui a commis un certain crime quand, du jour au lendemain, cette peine peut être ramenée à trois ans et deux mois.

De plus, je ne vois pas la nécessité d'établir une catégorie que l'on appelle la réduction méritée de peine parce qu'en fait, elle n'est pas méritée du tout. Cette réduction de peine est accordée au départ. Si le détenu la perd, c'est tout simplement parce qu'il a un comportement inacceptable. Je ne vois pas du tout sur quelle logique se fonde ce système de remise de peine.

Si je me voyais confier la tâche de redéfinir la politique des peines et des mises en liberté à partir de principes logiques, la première chose dont je me débarrasserais, ce serait de cette remise de peine fictive. Peut-être serait-il utile en réalité d'avoir ce système de remise méritée de peine fondé sur certains critères, mais l'attribution automatique de cette remise de peine est absolument insensée. Et je dis insensée, logiquement parlant, parce qu'elle complique certainement les choses lorsqu'il est temps d'élaborer une politique sur la mise en liberté. Vous avez alors la remise de peine, la libération sous surveillance obligatoire, qui sont d'ailleurs contradictoires, et vous avez ensuite la libération conditionnelle.

Mais la plupart des gens que je connais préféreraient que la libération sous surveillance obligatoire soit abandonnée au profit de la remise de peine. A mon avis, la première solution a son importance parce que j'en suis venu à croire que toute personne qui quitte un pénitencier, plus précisément après avoir purgé une peine relativement longue, a besoin d'aide. Ces personnes ont besoin des conseils et de la surveillance qui leur sont offerts lorsqu'ils sont en libération sous surveillance obligatoire ou en libération conditionnelle. Je ne vois aucun autre avantage à la remise de peine.

Le président: Donc, pour être bien clair, à votre avis, la remise méritée de peine n'a aucune utilité, quelle que soit la façon dont on puisse la redéfinir ou l'appliquer? Ne croyez-vous pas au principe suivant lequel le comportement d'un prisonnier peut lui valoir une remise de peine?

M. Zambrowsky: Je crois que ce que j'ai dit, c'est que si c'est en fait le moyen d'accorder la remise de peine, j'y vois un certain avantage.

Le système de remise méritée de peine fonctionne de la façon suivante: dès qu'une personne se voit imposer une peine, elle a droit d'office à la remise de peine, que vous le reconnaissez ou non. Ensuite, le détenu risque de perdre cette remise de peine s'il se comporte mal. Je crois que ce système de remise de peine peut être avantageux si justement le détenu peut gagner du temps en ayant un comportement acceptable.

Le président: Mais vous dites dans votre recommandation que la remise méritée de peine devrait être annulée.

M. Zambrowsky: En fait, j'ai tiré cet énoncé d'une citation du rapport de 1973 du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Le président: Oh, nous avons dit cela?

M. Zambrowsky: Ce que je crois comprendre, c'est que soit la libération sous surveillance obligatoire soit la remise de

[Text]

Senator Lapointe: Do you think that judges impose longer sentences because they know that they will be shortened by the remission time?

Mr. Zambrowsky: I think so. I have heard people who favour the retention of remission say that inmates will actually wind up serving longer sentences because judges will continue to sentence on the same basis, but in fact there will be no remission built in. I do not believe that. I think that judges sentence knowing full well what the remission time for a particular sentence is. I think that if remission were repealed, the judges would obviously be aware of the actual term of the sentence they would be imposing.

Senator Lapointe: Do you favour parole more so? I ask that because you said its use has been decreasing a little. Are you in favour of being prudent and careful in granting parole?

Mr. Zambrowsky: I have been trying to restrain myself, but you have given me an opening so I think there are a few things I do have to say about that.

In reality, whether we are dealing with somebody who is being released on parole or at the expiry of sentence or under mandatory supervision, the real problem we are dealing with is the individual and how he will function in society again. I find it difficult to talk about the entire system without making a point which I think is fundamental.

Our federal prison system is not geared towards the type of rehabilitation programs that we need in order to make a strong attempt at ensuring that when people leave the prisons they are ready for the street. I am not saying we should have a psychiatrist in every cell bunking with inmates and have a medical model, but what I am saying is that for virtually every other system we are aware of we acknowledge cause and effect. We accept the fact that if a person behaves in a certain way there are reasons for that behaviour, and the treatment plan is based on trying to determine the reasons for the behaviour and trying to make the person understand that. We do not do that with the prison system. We impose a sentence, we have a certain amount of trade training, a limited amount of educational training—which is being further cut—but we do not deal with individuals.

We do not take an individual and say “Why are you here? Why can’t you control your anger? Why can’t you control your emotions? Why do you behave this way under these situations? While we have you here that is what we are going to find out and change.” We do not deal with people that way. We say “We have got you here. You are going to do your time. Let us keep it quiet and if the budget allows us to build in some kind of training, we shall, but it is not the focus of our system.”

[Traduction]

peine doit être abolie. Les deux systèmes appliqués conjointement créent de trop nombreuses contradictions.

Le sénateur Lapointe: Croyez-vous que les juges imposent des peines plus longues parce qu’ils savent qu’elles vont être réduites?

M. Zambrowsky: Je pense que oui. J’ai entendu des gens qui sont en faveur de la remise de peine dire que des détenus vont en réalité purger des peines plus longues parce que les juges vont continuer d’imposer des peines selon les mêmes critères, alors qu’en fait il ne sera pas question de remise de peine. Je n’en crois rien. Je pense que les juges imposent des peines en sachant très bien quelle remise de peine est prévue pour une sentence en particulier. Je pense que si la remise de peine était abrogée, les juges seraient de toute évidence conscients de la durée véritable de la peine qu’ils imposent.

Le sénateur Lapointe: Êtes-vous donc davantage en faveur de la libération conditionnelle? Je vous pose cette question parce que vous avez dit qu’on y recourait un peu moins souvent. Souhaiteriez-vous que l’on accorde la libération conditionnelle avec circonspection?

M. Zambrowsky: J’essaie de me retenir, mais vous m’ouvrez la porte; je pense avoir quelques éléments à apporter à ce sujet.

En réalité, qu’il s’agisse d’une personne qui jouit d’une libération conditionnelle, qui arrive à la fin de sa peine ou qui est en libération sous surveillance obligatoire, le problème véritable qui se pose, c’est justement cette personne et la façon dont elle fonctionnera de nouveau dans la société. Je trouve qu’il est difficile d’aborder tout le système sans d’abord soulever un point qui, à mon avis, est fondamental.

Notre système carcéral n’est pas orienté vers ce genre de programmes de réadaptation dont nous avons besoin pour faire en sorte, et ce sans équivoque, que lorsqu’un détenu quitte la prison, il soit prêt à s’intégrer de nouveau à la société. Je ne dis pas qu’il devrait y avoir un psychiatre dans chaque cellule; ce que je veux dire en réalité, c’est que dans presque tous les autres systèmes que nous connaissons, on reconnaît ce phénomène de cause à effet. Nous acceptons le fait que si une personne se comporte d’une certaine façon, son comportement s’explique par telle ou telle raison, et le traitement consiste à tenter de déterminer les raisons de ce comportement tout en essayant de les lui faire comprendre. Ce n’est pas ce qui se passe dans le système carcéral. Nous imposons une peine, nous offrons un peu de formation professionnelle, un peu de cours théoriques, qui sont encore davantage réduits, mais nous ne nous occupons pas des personnes mêmes.

Jamais, on ne va s’occuper d’une personne en particulier et lui poser les questions suivantes: «Pourquoi êtes-vous ici? Pourquoi n’arrivez-vous pas à maîtriser votre colère? Qu’est-ce qui fait que vous ne pouvez contenir vos émotions? Pourquoi adoptez-vous tel comportement dans telle situation? Eh bien, pendant que vous serez ici, c’est ce que nous allons essayer de découvrir et de changer». On ne fait rien de tout cela. Au lieu, on dit ceci: «Vous êtes ici pour purger votre peine, restez tranquille et si le budget nous permet de vous offrir une formation, nous le ferons, mais ce n’est pas le but du système».

[Text]

We are not developing the kind of resources in the community to deal with people who we know have difficulties. We know that these people have difficulties coping with life in society or they would not have been in prison in the first place. By definition, they have a lot of problems, yet what we do is tend to tell them to report to their parole officer, ask them to live at a fixed address, let us know what they are doing, and that is the supervision. I think we have a system that is set up to fail. When the system fails, we start looking at piecemeal bits of legislation, like the one that we have before us, that says, "let us tighten up on this particular end of mandatory supervision." As a professional with 15 years of experience in the field, I find it difficult to look at this piece of legislation and see that it is going to affect anything.

Senator Lapointe: Which are the countries that do better than us?

Mr. Zambrowsky: That is a good question. I would be lying to you if I said that I know of any particular country that I think does particularly well in terms of dealing with delinquent behaviour. I think that the Scandinavian countries, which are generally given credit for it, do not face the same kind of crime problems and delinquency problems that we do. I am not really concerned about who does better unless we have something to learn from them. What I am concerned about is that we could no considerably better than we are doing, but we are not.

Senator Nurgitz: I am going to follow up on the chairman's comments to you. We have heard that the correctional system requires something held out—some carrot or some incentive—or morale or behaviour within the system would be just dreadful. What you are saying is that we ought not to have a remission system by which the second a person is sentenced it is predetermined and he knows what his remission is. You are saying the onus should fall on the prisoner to earn an early release. Is that a fair comment?

Mr. Zambrowsky: Yes. I do not have any objection to that form of remission because I believe that it can lead to better institutional behaviour and better motivation on the part of the inmate. My concern generally in terms of our criminal system, particularly corrections and incarcerations, is that it is too geared towards the safety, the functioning and the smooth operation of the system itself rather than preparing the inmates for a smooth re-entry into society. While I do not have any objections to a remission that is, in fact, earned, I am still not sure that that carrot approach within the institution yields great benefits in terms of the overall problems that people bring back into the community.

Senator Nurgitz: Or protection to the public. One gets the impression after having heard a number of witnesses before this committee—perhaps it is an unfair comment—that the criteria for early release is behaviour within the prison system

[Traduction]

La collectivité n'offre pas le genre de ressources qui permettent de régler les problèmes de personnes que nous savons en difficulté. Nous savons qu'elles ont de la difficulté à s'adapter à la vie en société, sinon, elles ne seraient pas en prison d'abord et avant tout. Par définition, ces gens ont beaucoup de problèmes, et pourtant, ce qu'on a tendance à leur demander, c'est de signaler leur présence à leur agent de libération conditionnelle, de vivre à une adresse fixe, de nous laisser savoir ce qu'elles font, voilà, c'est ça la surveillance. Je pense que nous avons un système qui est voué à l'échec. Et lorsque tel est le cas, on commence à envisager l'adoption de petites mesures législatives, comme celle que nous étudions actuellement, dont l'objectif est de resserrer la vis un petit peu en ce qui a trait à la libération sous surveillance obligatoire. En tant que professionnel comptant quinze années d'expérience dans ce domaine, j'ai peine à croire que cette mesure législative viendra changer quoi que ce soit.

Le sénateur Lapointe: Quels sont les pays qui ont un système plus avantageux que le nôtre?

M. Zambrowsky: Voilà une bonne question. Ce serait vous mentir que de vous dire que je connais un pays en particulier qui, à mon avis, a un meilleur système pour s'occuper des personnes qui ont un comportement de délinquant. Je crois que les pays scandinaves, et en général on le reconnaît, n'ont pas le même genre de problèmes criminels et de délinquance que nous. Je ne m'occupe pas vraiment des pays qui pourraient avoir un meilleur système, à moins de pouvoir en retirer quelque chose. Ce qui me préoccupe surtout, c'est que nous pourrions faire beaucoup pour améliorer notre système, et nous ne le faisons pas.

Le sénateur Nurgitz: Ma question se rattache aux observations que vous faisiez le président. A ce qu'on dit, le système correctionnel doit être assorti d'un élément incitatif, sinon le moral ou le comportement des détenus serait franchement terrible. Mais pourtant, d'après ce que vous dites, nous ne devrions pas avoir un système de remise de peine suivant lequel du moment qu'une personne se voit imposer sa peine, elle a droit à une réduction de peine prédéterminée qu'elle connaît. Vous dites qu'il devrait incomber au détenu de mériter une libération anticipée. Est-ce juste?

M. Zambrowsky: Oui. Je n'ai aucune objection à ce genre de remise de peine parce qu'à mon avis, elle peut susciter un meilleur comportement des détenus en prison ainsi qu'une plus grande motivation. Eu égard à notre système criminel, plus précisément en ce qui a trait aux mesures correctionnelles et aux incarcerations, ce qui me préoccupe en général, c'est que le système soit trop orienté vers la sécurité, non son fonctionnement sans embâcle plutôt que de viser à préparer les détenus à une réinsertion sociale en douceur. Bien que je ne m'oppose pas à la remise méritée de peine, je ne suis toujours pas certain que cette méthode de stimulant dans les pénitenciers soit très avantageuse et qu'elle permette de régler les problèmes généraux que les détenus ramènent dans la collectivité.

Le sénateur Nurgitz: Ou qu'elle garantisse la protection de la population. On a l'impression, après avoir entendu un certain nombre de témoins et c'est peut-être là une remarque injuste, que le critère permettant d'obtenir une mise en liberté

[Text]

and obeying its rules without regard to how well-adjusted the prisoner is in terms of going out into society, or how well protected we are on the streets. If the fellow learns where all the rocks are in terms of walking on the prison waters, that is the only criterion.

Mr. Zambrowsky: In all fairness, although I obviously have my own biases, I think that correctional adjustment is a major criterion. I do not think paroling authorities will parole somebody who they have reason to suspect of being dangerous even if their behaviour in the institution is exemplary. I do not know how they can judge a person's capacity to live in society through behaviour in such an artificial atmosphere as our prisons.

It was asked earlier who does things better, and I can give you an example of when I worked in a New York State prison working in a diagnostic treatment centre where we did considerably better. Work was voluntary as it is in society. If you did not go to work, you did not get paid. If you did not live up to your obligations in the community, you were not confronted by the professional therapist or by other people in the community. If you expressed anger, you expressed it either in the way that was either socially acceptable or unacceptable. If it was socially unacceptable, you were confronted about it. It was delved into. We endeavoured to find out why. "Why can you not tell me what you think without cursing me up and down and taking a swing at me? Because when you go out in the working world and the next time the boss tells you your work is no good, you cannot haul off and slug him because if you do you will end up right back in prison." I do not know how you can tell an individual's capacity to work by his behaviour in prison. If he in fact is marched from his cell to breakfast, to a job where he is expected to do perhaps four hours a day of, generally speaking, not very productive labour and then he is taken back, how can you say the man has good working habits? How can you say the man is capable of holding a job? How can you say a man is capable of dealing with conflict and resolving it when at the first moment his emotions get riled up he is shackled and put in isolation to calm him down. In real life, we are not put in isolation to calm down every time we get angry.

We do this systematically on a day-to-day basis in our institutions and then we expect some miracle worker to be able to look at these men and say, "this one is ready to leave and the other is not." I do not know how they do that on the basis of such an artificial environment.

What the system has done, obviously—going back to what I said before—is it has decided to operate on the basis of safety. We are not going to make parole decisions unless we are very sure of them. We will wait until the statutory release date comes where remission takes effect and the person can be released on mandatory supervision and put them on the street

[Traduction]

anticipée, c'est le comportement en prison et le respect des règlements, sans qu'il soit déterminé à quel point le détenu est bien adapté et prêt à retourner dans la société, ou encore à quel point nous sommes protégés. Le comportement en prison est donc le seul critère appliqué.

M. Zambrowsky: En toute justice, bien que de toute évidence j'aie aussi des réserves, je pense que l'adaptation au système correctionnel est le critère important. A mon avis, les responsables de la libération conditionnelle ne vont pas accorder une libération à quelqu'un qu'ils soupçonnent être un délinquant dangereux, même si son comportement en prison est exemplaire. Je ne sais pas comment on peut évaluer la capacité d'une personne à vivre en société d'après son comportement dans une atmosphère aussi artificielle que celle de nos prisons.

On a demandé tout à l'heure quels pays ont un meilleur système, je peux vous donner un exemple. J'ai travaillé dans une prison de l'État de New York dans un centre de traitement de diagnostics où nous avons obtenu de bons résultats. Le travail était volontaire, tout comme dans la société. Si le détenu ne se présentait pas au travail, il n'était pas payé. S'il ne respectait pas ses obligations communautaires, il ne devait pas se présenter chez un thérapeute professionnel ou quelqu'un du genre. Si le détenu manifestait de la colère, il devait le faire socialement d'une façon acceptable ou inacceptable. Dans le dernier cas, il devait en subir les conséquences. Il le savait bien. Nous avons tenté de savoir pourquoi le détenu ne pouvait pas dire ce qu'il pensait sans injurier ou frapper son interlocuteur? Parce que si un détenu qui est sur le marché du travail se fait dire par son patron que son travail n'est pas satisfaisant, qu'il envoie alors tout en l'air et lui loge une balle dans la tête, il aboutirait tout droit en prison. Je ne sais vraiment pas comment vous pouvez évaluer la capacité d'une personne à travailler d'après son comportement en prison. Si en fait, cette personne est accompagnée au moment de se rendre de sa cellule au réfectoire ou à son travail, où on s'attend à ce qu'elle fasse peut-être quatre heures par jour de travail, en général, pas très productif, puis qu'on la ramène à sa cellule, comment pouvez-vous dire qu'elle a de bonnes habitudes de travail? Comment pouvez-vous croire qu'elle est capable d'occuper un emploi? Comment pouvez-vous dire qu'elle peut avoir des conflits et les résoudre lorsqu'à la première occasion, elle perd tout contrôle et qu'on l'isole ensuite pour la calmer. Dans la vie, nous ne sommes pas mis en isolation pour nous calmer chaque fois que nous sommes fâchés.

C'est ce que l'on fait systématiquement au jour le jour dans nos pénitenciers et ensuite, on s'attend à ce qu'un travailleur puisse évaluer les détenus et dire: celui-ci est prêt à quitter la prison et celui-là ne l'est pas. Je n'arrive pas à comprendre comment on peut arriver à de telles conclusions dans un milieu aussi artificiel.

Pour revenir à ce que j'ai dit tout à l'heure, on a de toute évidence décidé d'opter pour la sécurité. Aucune libération conditionnelle ne sera accordée tant que les agents préposés à cette fin ne seront pas certains de l'opportunité de le faire. Nous allons attendre jusqu'à ce que la mise en liberté prévue par la loi soient accordées et la remise de peine, et à partir de là

[Text]

then. We are not making these kinds of decisions. Consciously or unconsciously, there is a recognition that prediction of future behaviour, which is, at best, a very difficult thing to do is virtually impossible when you take behaviour in an artificial environment and then try to extrapolate a prediction as to what will happen in a complex society. I do not think it can be done.

Senator Nurgitz: It is the converse of the situation where an inmate indicates no remorse for his previous crime, whatever it may have been. Such an attitude certainly tells me that he might, if he has no emotional insight into what he did before, very readily do it again. A man just released from one of the institutions in Quebec, who was involved in the 1970-Quebec crisis, said at a press conference right after his release that given the same circumstances he would kill again. I have a hard time understanding why that person is eligible for release.

Mr. Zambrowsky: I know which individual you are referring to and I am trying to remember whether he was paroled after ten years or whether he was out on mandatory supervision. Certainly statements of that kind do not do much to make us as citizens feel very secure about the system. Another thing to remember as well is remorse.

Senator Nurgitz: Remorse is not the whole answer. There are obviously many other things that I am sure prison psychologists and others come across, which are obvious indicators. I think Mr. Outerbridge has probably acted upon what he considered to be hard evidence which would indicate not that something might occur, but that it was likely to occur.

Mr. Zambrowsky: The dangerous offender legislation does not have to be invoked at the time of sentencing for a specific crime. This can be invoked at any time during the sentence. I think Mr. Outerbridge should have said that we have within our present population in Canada perhaps 20, 25 or 30 people who, we feel, have to be sentenced under some kind of indefinite sentencing policy because of the danger they represent to society.

I am not saying, and I do not want to pronounce on it, whether I agree or disagree with an indefinite sentencing policy. I am saying the mechanism exists within our system to utilize that when we are talking about dangerous offenders.

Quite frankly, I think to do what was done to the people at the gate is absolutely horrible. It was an unconscionable way to treat human beings, no matter how dangerous they are. They had every right to believe, under the laws of this country, that they had a chance to go out there and to carry on with the plan that was agreed upon with their parole supervisors and that they could follow treatment or get a job, if available. They had every reason to believe that they were going out under the laws of this country to have a crack at functioning in society. I

[Traduction]

moment-là, la personne pourra être mise en liberté sous surveillance obligatoire et réintégrer les rangs de la société. Nous n'allons pas prendre ce genre de décision. Consciemment ou non, on en vient à reconnaître qu'au mieux, il est très difficile de prévoir le comportement d'une personne. Cela est virtuellement impossible lorsque ce comportement est analysé dans un milieu artificiel et qu'il faille ensuite essayer d'extrapoler une prédiction permettant de déterminer quel sera le comportement du détenu dans une société aussi complexe. Je ne crois pas que cela soit possible.

Le sénateur Nurgitz: C'est l'inverse lorsqu'un détenu dit qu'il n'a aucun remords, quel que soit le crime qu'il a commis. Si j'en juge d'après une telle attitude, je crois, s'il n'a aucun remords, qu'il peut être prêt à recommencer. Prenez le cas de cet homme qui vient juste d'être libéré d'un pénitencier au Québec, qui a trempé dans la crise d'octobre 1970, et qui déclarait lors d'une conférence de presse immédiatement après sa mise en liberté, que dans les mêmes conditions, il tuerait de nouveau. J'ai beaucoup de misère à comprendre pourquoi une telle personne est mise en liberté.

M. Zambrowski: Je sais de qui vous parlez et j'essaie de me rappeler si cette personne a obtenu sa libération conditionnelle après dix ans ou si elle était en liberté sous surveillance obligatoire. Certes, des déclarations de ce genre ne nous aident pas tellement à nous sentir en sécurité. L'autre élément dont il faut se souvenir aussi, c'est le remords.

Le sénateur Nurgitz: Mais ce n'est pas la réponse à la question. Il y a de toute évidence de nombreux autres facteurs qui, j'en suis sûr, sont évalués par les psychologues des pénitenciers et d'autres personnes, et qui sont des indices bien évidents. Je crois que M. Outerbridge a probablement pris sa décision en se fondant sur des preuves évidentes de possibilités et de probabilités.

M. Zambrowsky: Les dispositions de la loi sur les délinquants dangereux ne doivent pas être invoquées au moment de l'imposition de la peine pour un crime précis. Elles peuvent l'être n'importe quand en cours de route. Je crois que M. Outerbridge aurait dû dire qu'actuellement, la population canadienne compte peut-être 20, 25 ou 30 personnes qui, à notre avis, devraient se voir imposer une peine d'une durée indéterminée en raison du danger qu'elles représentent pour la société.

Je n'ai pas dit, et je ne tiens pas à me prononcer sur cette question, que je suis d'accord ou en désaccord avec une politique de peine d'une durée indéterminée. Je dis seulement que le mécanisme est là dans notre système pour être appliqué aux délinquants dangereux.

Franchement, je trouve que l'on a très mal agi envers les détenus lorsqu'ils se sont présentés à la sortie. Aussi dangereux qu'ils puissent être, il est inadmissible de traiter des êtres humains de la sorte. Ils avaient de bonnes raisons de croire qu'en vertu des lois de ce pays, ils avaient la possibilité de sortir et de mettre en application le projet qu'ils avaient mis au point avec leurs surveillants, et qu'ils pourraient suivre un traitement ou peut-être même trouver un emploi. Et pour les mêmes raisons, ils pouvaient s'attendre à faire leurs preuves au

[Text]

do not think it is fair to create that illusion and then stop them before they get to the gate.

Senator Nurgitz: You must bear in mind that we lose almost an innocent Canadian a month due to culpable homicide, whether murder or manslaughter; the accused in each case being an inmate under mandatory supervision.

Mr. Zambrowsky: You are right, and I do not want to muddy the waters further. One of the reasons I feel we need a review of the criminal law in corrections is because of the McNaghten rule which covers the definition of insanity. That is a couple of centuries old and does not allow proper psychiatric treatment for individuals who we know are very dangerous individuals but who do not come under the McNaghten definition of insanity.

Consequently, if a person were found to be severely psychologically damaged, he or she could be bound over to a treatment institution until such time as it was deemed safe to release him or her as is done with the criminally insane now. What happens, because that rule is so restrictive, is that we are sentencing many individuals who we know are severely psychologically impaired but who are not insane under the law, and they are going to institutions which are not set up to deal with them properly. At the tail end, we are dealing with the phenomenon you are talking about. We are dealing with Mr. Outerbridge's almost desperate initiative to control the situation after the fact.

The Chairman: Your opinion of the present system, even under parole, is rather dismal or pessimistic insofar as the ability of the Parole Board to assess the potential danger or otherwise of any applicant for parole. Are you suggesting that the present parole system should be modified or done away with? Are you suggesting a different mode of incarceration and that, because we are not equipped to deal with those people, we should not be dealing with them?

Mr. Zambrowsky: I will not go that far. I am saying that we have to modernize our concept of the psychologically disturbed offender. We have to get away from this 200-year-old definition of insanity.

The Chairman: I agree with that.

Mr. Zambrowsky: If we did that, we would not be dealing with this particular type of clientele that we are having the great problem with, that is, the dangerous offender—in terms of making parole decisions—to the extent that we are dealing with it now.

I believe in the parole system. All I am saying is that it is very difficult to predict future behaviour, no matter what science we are talking about. There is a risk inherent in any kind of release situation. I think the people in the paroling authority do the best they possibly can to weigh that kind of risk.

[Traduction]

sein de la société. Je trouve qu'il est injuste de les entretenir dans cette illusion et ensuite de les arrêter avant qu'ils refranchissent la sortie.

Le sénateur Nurgitz: N'oubliez pas qu'au Canada au moins un citoyen innocent est victime tous les mois d'homicide volontaire, que ce soit un meurtre ou un homicide involontaire; l'accusé, dans chaque cas, est un détenu placé sous surveillance obligatoire.

M. Zambrowsky: Vous avez raison, je ne veux pas compliquer davantage la situation. Je crois que le droit pénal en matière de traitement correctionnel devrait être réexaminé, en raison surtout de la règle McNaghten qui porte sur la définition d'aliénation. Cette règle est vieille de quelques siècles et ne permet pas aux individus que nous considérons comme très dangereux et qui ne sont pas visés par cette règle, de subir des traitements psychiatriques appropriés.

En conséquence, la personne qui souffre de graves problèmes psychologiques, peut être internée dans un hôpital jusqu'à ce qu'il semble sécuritaire de la libérer; c'est ce qu'on fait à l'heure actuelle avec les aliénés. Parce que cette règle est fort restrictive, nous condamnons de nombreux individus qui, nous le savons, souffrent de graves problèmes psychologiques mais qui ne sont pas considérés comme des aliénés en vertu de la loi, et qui sont internés dans des établissements où ils ne peuvent être traités adéquatement. A la fin, nous nous retrouvons avec le phénomène auquel vous faites allusion, soit les efforts presque désespérés que déploie M. Outerbridge pour contrôler la situation après coup.

Le président: Votre opinion du système actuel, même sous le régime de la libération conditionnelle, est plutôt sombre ou pessimiste en ce qui concerne l'aptitude de la Commission nationale des libérations conditionnelles d'évaluer le risque possible que présente un candidat à la libération conditionnelle. D'après vous, le système de libération actuel devrait-il être modifié ou abandonné? Insinuez-vous qu'un autre système d'incarcération devrait-être mis au point et que, parce que nous n'avons pas les ressources voulues pour nous occuper de ces personnes, nous ne devrions pas le faire?

M. Zambrowsky: Je n'irais pas jusqu'à dire cela. Je crois que nous devons moderniser notre définition de l'agresseur souffrant de problèmes psychologiques. Nous devons laisser tomber cette définition vieille de plus de 200 ans.

Le président: J'en conviens.

M. Zambrowsky: Si nous le faisons, nous ne serions pas obligés de nous occuper, du moins pas autant que de ce groupe particulier qui nous pose de grands problèmes, c'est-à-dire celui des délinquants dangereux, quand vient le moment de déterminer l'opportunité de leur accorder une libération conditionnelle.

Je crois au système de libérations conditionnelles. Tout ce que je dis, c'est qu'il est très difficile de prévoir quel sera le comportement des ex-détenus, quelle que soit la science dont nous nous servions pour le faire. Toute libération comporte un risque inhérent. Je crois que les autorités de la Commission nationale des libérations conditionnelles font tout leur possible pour évaluer ce genre de risque.

[Text]

Again, I would emphasize that we are going through a period where they would rather be safe than sorry. There is no question of that, and that is why we have mandatory supervision release.

A large proportion of the people who are involved in the violent incidents are those who are being released under mandatory supervision, not parole. There are not these terrible mistakes in judgment being made about people going out on parole. There is no control in terms of mandatory supervision. It is the law; they have to be released.

This is what Mr. Outerbridge wanted to bring to the Canadian public's attention. He wanted to create a test case. Is it satisfactory to say that it is the law and they have to be released? I think the debate will now be on. I would hope that a fundamental review of the criminal law would deal with these kinds of issues.

The Chairman: If this bill were to be amended to provide for revocation of mandatory supervision in very strict, specified circumstances, defining potentially dangerous offenders as such, do you think it might meet some of the objections you have to it—given the fact that the government is not prepared—nor do I think the public is prepared—to simply do away with these sections without replacing them with something else.

Mr. Zambrowsky: I would certainly find a great deal more logic to the legislation. I would be able to recognize the specific intent of the legislation if it were specifically related to dangerous offenders or individuals who committed violent offences while on mandatory supervision.

It would not solve the basic problem of the contradiction between remission and mandatory supervision, which, I think, ultimately our system has to deal with. It would, at least, give me a focus on the proposed legislation in terms of understanding its specific goal.

It would certainly be more acceptable from the point of view that I would not see a lot of relatively minor institutionalized individuals becoming victimized by the legislation. It would make more sense to me.

I would, of course, want to see the terms in which it was couched and the context before going further, but that would make some sense to me.

The Chairman: You have had many years of experience dealing with parolees and former inmates. What is your impression of their views of the present system, that is, how they are dealt with on parole and how they are dealt with under mandatory supervision?

Of those whom you know whose mandatory supervision has been revoked, how did they feel they were dealt with at that particular point?

Mr. Zambrowsky: The majority of inmates I have known have been very negative regarding the concept of mandatory

[Traduction]

Encore une fois, je tiens à vous faire remarquer que nous traversons une période où les autorités préféreraient se sentir en sécurité que d'avoir des remords. Cela ne fait aucun doute, et c'est pourquoi nous avons le programme de surveillance obligatoire.

La grande majorité des personnes qui commettent des crimes violents sont celles qui sont libérées en vertu du programme de surveillance obligatoire, et non pas aux termes du programme de libération conditionnelle. On ne commet pas ces graves erreurs de jugement au sujet des personnes qui sont placées en libération conditionnelle. Il n'existe aucun contrôle en matière de surveillance obligatoire. La loi stipule simplement que les détenus doivent être libérés.

Voilà ce que M. Outerbridge essayait de faire comprendre au public Canadien. Il voulait lancer un ballon d'essai. Peut-on dire que parce que la loi le stipule, ces personnes doivent être libérées? Je crois que le débat est maintenant lancé. J'espère qu'une révision fondamentale du droit pénal permettra de répondre à ces questions.

Le président: Si l'on modifiait le projet de loi en vue d'annuler la surveillance obligatoire dans des cas très précis, comme pour les délinquants potentiellement dangereux, croyez-vous que cela permettrait d'aplanir certaines des objections que vous avez formulées à l'égard de ce programme, compte tenu du fait que le gouvernement, et par le fait même le public, n'est pas prêt à abandonner ces articles sans les remplacer par d'autre chose.

M. Zambrowsky: Je trouverais le projet de loi beaucoup plus logique. Je serais en mesure d'en reconnaître l'objet précis s'il portait explicitement sur les délinquants dangereux ou les individus qui commettent des crimes violents lorsqu'ils sont sous surveillance obligatoire.

Cela ne permettrait pas de résoudre le problème fondamental, soit la contradiction qui existe entre la réduction de peine et la surveillance obligatoire que notre système, en fin de compte, est chargé de solutionner. Cela me permettrait, au moins, de me faire une idée du projet de loi proposé et d'en comprendre l'objectif précis.

Ce projet de loi serait certainement plus acceptable car on ne verrait pas autant de prisonniers qui sont emprisonnés pour avoir commis des infractions moins graves être victimes de ce projet de loi. Cela me paraîtrait plus raisonnable.

Je voudrais, bien sûr, voir les termes dans lesquels il serait rédigé, ainsi que le contexte dans lequel il s'insérerait, avant d'aller plus loin; mais cela me paraîtrait beaucoup plus raisonnable.

Le président: Vous travaillez depuis de nombreuses années auprès de libérés conditionnels et d'anciens détenus. D'après-vous, que pensent-ils du système actuel, c'est-à-dire de la façon dont ils sont traités lorsqu'ils sont en liberté conditionnelle ou lorsqu'ils sont placés sous surveillance obligatoire?

Comment les détenus que vous connaissez et dont la liberté sous surveillance obligatoire a été révoquée, se sentaient-ils traités à ce moment précis?

M. Zambrowsky: La majorité des détenus que j'ai connus se sont montrés très négatifs à l'égard du programme de surveil-

[Text]

supervision. They feel, in fact, that they have served their sentence when remission time comes. They feel, if they were not granted earlier release on parole, nobody has any right to put conditions on them when they go out under mandatory supervision. That is an almost unanimously held belief.

The same kind of bitterness emerges when they are suspended or mandatory supervision is revoked. They feel it is totally unjust.

The Chairman: What is your perception? Naturally, we expect that they would feel it is unjust, but what is your perception of the cases that you are aware of? Were most of them revoked with good reason and were they treated fairly by the judicial group that had to deal with them on revocation?

Mr. Zambrowsky: Well, as you are aware, there is no provision which guarantees a hearing when one is revoked. Again that is one of the weaknesses in our system. Revocation can be made on a judgment call. The revocation, the suspension can be made by the supervising parole officer, and then the board, in terms of studying the report, makes a decision on revocation and there is not necessarily a hearing.

That is one area which upsets people who fall into the situation.

If you are asking what my own feeling about mandatory supervision is, however, as I said before, if an individual, particularly one who has done a long sentence and has been in this artificial environment for so many years, is coming out, he certainly needs some kind of support, supervision, help and counselling when he hits the streets.

I am not too concerned in the sense that an individual may say, "I don't want any part of this. I don't need it." I will simply say, "You do need it. I think you need it. I know where you are coming from and I know why you got there and I think you need it."

I find myself in a bit of a contradiction there.

The Chairman: I was about to say so. You are really saying that the principle of mandatory supervision for people just released from prison is good, or at least some kind of supervision is good, and in the vast majority of cases is probably necessary. What you really do not like is the combination of the present idea of automatic, so-called, earned remission and mandatory supervision imposed on it.

Mr. Zambrowsky: That is right. If we did not have the remission, some of my problems with the principle of mandatory supervision would in fact disappear.

The Chairman: Do you think we should have in its place, then, a longer period over which the Parole Board might have discretion to release people? The jurisdiction of the Parole Board now commences after one-third of the sentence has been served. Do you think it would be preferable, for example, if the prisoners had to serve half their sentences before the Parole Board took over, but that then the Parole Board would take

[Traduction]

lance obligatoire. En fait, ils estiment avoir purgé leur sentence une fois qu'ils ont droit à une réduction de peine. Ils estiment que s'ils n'ont pas été libérés sous condition plus tôt, personne n'a le droit de leur imposer des conditions une fois qu'ils sont placés sous surveillance obligatoire. Ce sentiment est presque unanime.

Le même genre d'amertume surgit lorsqu'ils sont suspendus ou que leur droit à la surveillance obligatoire est supprimé. Ils trouvent cela tout à fait injuste.

Le président: Quelle est votre opinion à cet égard? Naturellement, nous nous attendons à ce qu'ils trouvent ce genre de traitement injuste, mais quel est votre point de vue au sujet des cas que vous connaissez? Dans la plupart des cas, ce droit a-t-il été retiré, à juste titre et est-ce que les détenus ont été traités en toute justice par les autorités judiciaires qui s'en sont occupés?

M. Zambrowsky: Eh bien, comme vous le savez, il n'existe aucune disposition donnant droit à une audition lorsqu'un droit est révoqué. Il s'agit là d'une autre lacune de notre système. Un droit peut être retiré de façon arbitraire. La suspension peut être faite par l'argent de libération conditionnelle, et ensuite par la Commission, qui étudie les rapports et prend une décision à ce sujet; il n'y a pas nécessairement d'audition.

Il s'agit là d'un des aspects qui préoccupe les gens qui se trouvent dans cette situation.

Si vous me demandez de vous faire connaître mon opinion sur la surveillance obligatoire, je vous répèterais que si un individu, notamment celui qui a purgé une longue peine et qui s'est trouvé dans un milieu artificiel pendant de nombreuses années, est libéré, il a certainement besoin d'aide, de surveillance et de conseils lorsqu'il réintègre la société.

Je ne suis pas tellement préoccupé par le fait qu'un individu puisse dire, «Je ne veux pas faire partie de ce programme. Je n'en ai pas besoin.» Je lui dirais tout simplement, «Tu en as besoin. Je crois que tu en as besoin. Je sais d'où tu viens et pourquoi tu y es allé, et je crois que tu en as besoin.»

Je me trouve dans une situation quelque peu contradictoire.

Le président: C'est ce que j'allais dire. Vous affirmez que le principe de la surveillance obligatoire pour les gens qui viennent d'être libérés est bon, ou qu'un certain degré de surveillance est jugé bon et, dans la grande majorité des cas, probablement nécessaire. Ce que vous n'aimez pas, c'est le rapprochement que l'on fait entre le principe actuel de la réduction de peine méritée accordée automatiquement et la surveillance obligatoire, qui est imposée.

M. Zambrowsky: C'est exact. Si nous n'avions pas la réduction de peine, certains des problèmes que me pose la surveillance obligatoire disparaîtraient.

Le président: Est-ce que vous croyez qu'au lieu de ce programme, nous devrions prolonger la période dont dispose la Commission nationale des libérations conditionnelles pour accorder des libérations? La Commission intervient une fois que le tiers de la sentence a été purgé. Croyez-vous qu'il serait préférable, par exemple, que les prisonniers purgent la moitié de leur sentence avant que la Commission n'étudie leur cas,

[Text]

over for the entire balance of the prison term, with discretion for early release?

Mr. Zambrowsky: I think there is something to be said for all releases being paroled releases based on discretion by a paroling authority, rather than having the remission and mandatory supervision. I think then what the paroling authority would undoubtedly do, if it felt it necessary for an individual to have a period of supervision on the street, would be at its discretion to release that individual prior to expiry of warrant so that the individual could have a period of supervision on the street.

Incidentally, I would not start it at a third of the way through the sentence. I would begin it right at the beginning and say that the discretion was from the beginning to the end of sentence on the part of the paroling authority. That makes far more sense than the current combination of parole, remission and mandatory supervision as we understand it.

The Chairman: So right from the beginning of a sentence, if a prisoner were deemed to have earned it and be worthy of it, he could be considered for parole under some terms that would be imposed by the Board.

Mr. Zambrowsky: That is correct.

Senator Lapointe: But if a prisoner served his whole sentence, would he then agree to have supervision?

Senator Nurgitz: There would be no way to impose it upon him.

Senator Lapointe: He would simply say, "I am free now. Leave me alone."

Senator Nurgitz: He would be entitled to say that.

Senator Lapointe: Perhaps some of them would accept supervision as a kind of guidance, because they want to do well, without thinking of the parole authority as a watchdog.

Mr. Zambrowsky: I think some would, but it would be a rather small minority, because the people who would have that kind of positive attitude would probably have been paroled at an early stage in their sentence in any event.

Senator Lapointe: Yes, that is true.

Senator Nurgitz: Wouldn't it be the experience that those who benefit most from some sort of guidance are those who want it? Senator Lapointe's question is well taken, whether the prisoner is out because of remission, early release of one kind or another or at the conclusion of his sentence. In all cases what you are saying, really, is that guidance works best for those who want it.

Mr. Zambrowsky: There is no question about that. Some of the critics of mandatory supervision point out that there is no point in supervising, if the person is not motivated in any way.

Senator Nurgitz: Right.

[Traduction]

mais qu'à ce moment-là, elle les surveille jusqu'à la fin de leur peine, en prenant le soin de décider s'il y a lieu de les libérer plus tôt?

M. Zambrowsky: Je crois qu'il convient de faire une mise au point sur toutes les libérations accordées sous forme de libérations conditionnelles à la discrétion d'un agent de libération conditionnelle, par opposition aux réductions de peine et à la surveillance obligatoire. Je crois qu'un agent de libération conditionnelle, s'il juge nécessaire pour un individu d'être surveillé pendant une certaine période, peut, à sa discrétion, le remettre en liberté avant la date d'expiration de son mandat de sorte qu'il puisse être surveillé pendant une certaine période.

Incidentement, je ne commencerais pas au tiers de la peine purgée. Je commencerais dès le début, en accordant à l'agent de libération conditionnelle un pouvoir discrétionnaire depuis le début jusqu'à la fin de la peine. Ce système serait beaucoup plus logique que le programme actuel de libération conditionnelle, de réduction de peine et de surveillance obligatoire.

Le président: Ainsi, si l'on juge qu'un prisonnier a mérité une réduction de peine depuis le début de sa sentence, il pourrait être remis en liberté conditionnelle sous certaines conditions imposées par la Commission.

M. Zambrowsky: C'est exact.

Le sénateur Lapointe: Mais si un prisonnier est remis en liberté après avoir purgé toute sa sentence, accepterait-il d'être surveillé?

Le sénateur Nurgitz: Nous n'aurions aucun moyen de le lui imposer.

Le sénateur Lapointe: Il dirait tout simplement: «Je suis libre maintenant. Laissez-moi tranquille».

Le sénateur Nurgitz: Il aurait le droit de le dire.

Le sénateur Lapointe: Certains d'entre eux accepteraient peut-être d'être surveillés pour être aidés, parce qu'ils veulent bien faire; ils ne considéreraient pas l'agent de libération conditionnelle comme un chien de garde.

M. Zambrowsky: Je crois que certains d'entre eux l'accepteraient, mais ce serait une petite majorité, car les gens qui ont ce genre d'attitude positive seraient probablement remis en liberté plus tôt.

Le sénateur Lapointe: Oui, c'est vrai.

Le sénateur Nurgitz: Est-ce que l'expérience ne démontre pas que ceux qui bénéficient le plus d'une forme d'aide sont ceux qui veulent être aidés? La question du sénateur Lapointe est appropriée, celle consistant à savoir si le prisonnier est libéré parce qu'il bénéficie d'une réduction de peine, d'une libération anticipée pour une raison ou une autre ou parce qu'il a purgé sa peine. Dans tous les cas, vous affirmez que cette surveillance bénéficie à ceux qui veulent s'y soumettre.

M. Zambrowsky: Il n'y a pas de doute à cet égard. Certains adversaires de la surveillance obligatoire affirment que cette surveillance est complètement inutile si la personne n'est pas motivée d'une façon ou d'une autre.

Le sénateur Nurgitz: C'est exact.

[Text]

Mr. Zambrowsky: The other side of that is that there are instances where a good supervisor, a good counsellor, can make some headway with an individual who may not initially be motivated for the relationship.

It is a difficult area in practice. There is no question about that.

Senator Nurgitz: Does your association as a national body attempt, for example, to test public opinion or to conduct polls? I ask that question because the chairman, in putting a question to you, indicated that the public would not stand for the removal of this legislation without replacing it by something else.

I am not in favour of rule by mob, but I doubt if the chairman is correct. I really doubt that they care.

The Chairman: You do not think the public is really that aware of the problem or would care one way or the other. Is that your perception?

Senator Nurgitz: My perception is that, first, they are probably not that much aware; and secondly, what awareness they have is all on the negative side. They are probably pretty negative towards most forms of early release, whereby it be earned remission, mandatory supervision or parole itself.

There is probably a perception out there that the system is too easy. It is too soft.

The Chairman: Well, Professor Dude in his study found that that was the public perception. That is why I said I did not think the public would want us to appear to have become softer.

Senator Nurgitz: I am sorry. I took your question the wrong way.

Mr. Zambrowsky: What the public does not understand, however, is that we are not soft currently. We are quite severe to the extent that we do have control over releasing policies. Through parole we have become much more severe in this country. I don't think the public really focuses on that.

Senator Lapointe: With respect to the bill we are now studying, what suggestions do you have?

Mr. Zambrowsky: If I could pretend to be a senator for a moment, I would not pass this piece of legislation. If the intent of it is to deal with dangerous offenders, it does not necessarily do so. It is not geared specifically for doing so.

Quite frankly, I do not see the point in the legislation. I don't see what is to be gained by our criminal justice system, in terms of releasing policies, by the passage of this piece of legislation. I simply do not see the point.

I see a certain attempt at intimidating offenders, who will not be impressed one way or the other. Those who go out on the street and fail will fail; those who go out on the street and succeed would succeed in any case.

[Traduction]

M. Zambrowsky: D'un côté, il existe des cas où un bon surveillant, un bon conseiller peut faire certains progrès avec un individu qui, à l'origine, n'était pas tellement intéressé par ce programme.

C'est une situation difficile.

Le sénateur Nurgitz: Est-ce que votre société, en tant qu'organisme national, essaie par exemple de sonder l'opinion publique ou d'effectuer des sondages? Je vous demande cela parce que le président, dans sa question, a indiqué que le public n'accepterait pas que ce projet de loi soit abandonné sans être remplacé par d'autre chose.

Je ne crois pas à la loi de la rue, mais je doute que le président ait raison. Je doute que le public s'intéresse vraiment à cette question.

Le président: Vous ne croyez pas que le public est réellement conscient du problème ou qu'il s'y intéresse d'une façon ou d'une autre. Est-ce la votre opinion?

Le sénateur Nurgitz: Tout d'abord, le public n'est pas tellement conscient du problème, et deuxièmement, l'idée qu'il se fait de la question est négative. Le public est probablement très négatif à l'égard de certaines formes de libération anticipée, que ce soit la réduction de peine méritée, la surveillance obligatoire ou la liberté conditionnelle.

On a probablement tendance à croire que le système est trop facile, qu'il est trop souple.

Le président: Eh bien, dans son étude, M. Dude a trouvé que c'était là l'opinion du public. C'est pourquoi j'ai dit qu'à mon avis, le public ne voudrait pas avoir l'impression que nous faisons preuve d'une plus grande souplesse.

Le sénateur Nurgitz: Je m'excuse, j'ai mal interprété votre question.

M. Zambrowsky: Ce que le public ne comprend pas, toutefois, c'est qu'à l'heure actuelle, nous ne faisons pas preuve d'une grande souplesse. Nous sommes extrêmement sévères dans la mesure où nous exerçons un contrôle sur la politique de libération. Nous sommes devenus beaucoup plus sévères dans ce pays par l'entremise du programme de libération conditionnelle. Je ne crois pas que le public tienne vraiment compte de cela.

Le sénateur Lapointe: En ce qui concerne le projet de loi à l'étude, quelles propositions avez-vous à formuler?

M. Zambrowsky: Si je pouvais faire semblant d'être un sénateur pour un moment, je n'adopterais pas ce projet de loi. Si l'objectif du projet de loi est de traiter du cas des criminels dangereux, il ne le fait pas nécessairement. Il ne vise pas précisément à atteindre ce but.

En toute vérité, je ne vois pas l'utilité de ce projet de loi. Je ne vois pas ce que notre système judiciaire peut tirer de ce projet de loi, en ce qui concerne la politique de libération.

Je crois qu'il vise plutôt à intimider les criminels, qui ne seront pas influencés par cela d'une façon ou d'une autre. Ceux qui sont libérés et qui échoueront dans leur tentative

[Text]

This piece of legislation I do not see as having a fundamental impact at all on our releasing policies. I don't know whether the point of it was to convince the Canadian public that the government is concerned with their concerns about the protection of society, but, if so, I don't see where that goal is reached in this legislation.

Senator Nurgitz: Are you suggesting that there is no deterrent aspect in any law? Do you think people not steal because of the deterrent aspect?

Mr. Zambrowsky: Remission time, in terms of mandatory supervision release, seldom works out to be more than three to six months. During that period of time an individual's behaviour is not going to be determined by the deterrent effect of losing two, three or four months of remission time. It has been my experience that that is not part of the mentality whatsoever.

The Chairman: If there are no further questions, on behalf of the members of the committee, I thank you for your useful presentation. We shall certainly study your comments and recommendations carefully.

The committee adjourned.

[Traduction]

échoueront; ceux qui sont libérés et qui veulent s'intégrer dans la société réussiront à le faire de toute façon.

Je ne crois pas que ce projet de loi aura un effet fondamental sur notre politique de libération. Je ne sais pas si le gouvernement cherchait à démontrer au public canadien qu'il s'intéressait à la question de la protection de la société; mais même si cela était le cas, je ne vois pas comment on peut atteindre ce but au moyen de ce projet de loi.

Le sénateur Nurgitz: Est-ce que vous insinuez qu'aucune loi n'a d'effet dissuasif? Ne pensez-vous pas que les gens s'abstiennent de voler des choses à cause de cet effet dissuasif?

M. Zambrowsky: La réduction de peine, en termes de surveillance obligatoire, n'est souvent que de trois à six mois. Au cours de cette période, le comportement d'un individu ne sera pas influencé par le fait qu'il risque de perdre deux, trois ou quatre mois de réduction de peine. D'après mon expérience, cela ne fait pas du tout partie de sa mentalité.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, au nom de tous les membres du Comité, je tiens à vous remercier de votre témoignage important. Nous étudierons avec soin vos commentaires et vos recommandations.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office
Supply and Services Canada,
45 Sacre-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada
45, boulevard Sacre Coeur
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN:

The Canadian Association for the Prevention of Crime:

Mr. Joshua Zambrowsky, Executive Director.

La Société canadienne pour la prévention du crime:

M. Joshua Zambrowsky, directeur administratif.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Président:
L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, February 10, 1983

Le jeudi 10 février 1983

Issue No. 39

Fascicule n° 39

Fifth proceedings on:

Bill S-32, "An Act to amend the
Penitentiary Act and the Parole Act"

Cinquième fascicule concernant:

Projet de loi S-32, «Loi modifiant la
Loi sur les pénitenciers et la Loi
sur la libération conditionnelle de
détenus»

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
Doody	*Olson
*Flynn	Pitfield
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Stollery
Lamontagne	Tremblay
Lang	Walker
Langlois	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

Pursuant to an Order of the Senate adopted February 9, 1983:

Senator Pitfield replaced Senator Molgat.

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
Doody	*Olson
*Flynn	Pitfield
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Stollery
Lamontagne	Tremblay
Lang	Walker
Langlois	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

Conformément à un Ordre du Sénat adopté le 9 février 1983:

Le sénateur Pitfield remplace le sénateur Molgat.

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, 23rd November, 1982:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Hastings, seconded by the Honourable Senator Bird, for the second reading of the Bill S-32, intituled: "An Act to amend the Penitentiary Act and the Parole Act".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 23 novembre 1982:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Hastings, appuyé par l'honorable sénateur Bird, tendant à la deuxième lecture du Bill S-32, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P., que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 10, 1983
(59)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:03 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Doody, Godfrey, Lapointe, Leblanc, Lewis, Neiman, and Rousseau. (7)

Also present: Honourable Senator Stanbury.

In attendance: Mr. Donald Macdonald, Research Branch, Library of Parliament.

Witnesses:

From the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:

Ms. Christie Jefferson, Executive Director;

Ms. Susan C. Breau, Barrister and Solicitor, President, Elizabeth Fry Society of Kingston;

Ms. Carol Faulkner, Executive Director, Elizabeth Fry Society of Ottawa.

The Committee resumed consideration of Bill S-32, "An Act to amend the Penitentiary Act and the Parole Act".

Ms. Jefferson made a statement and with the other witnesses answered questions.

At 10:00 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 10 FÉVRIER 1983
(59)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 03, sous la présidence de l'honorable sénateur Joan Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Doody, Godfrey, Lapointe, Leblanc, Lewis, Neiman et Rousseau. (7)

Également présent: L'honorable sénateur Stanbury.

Aussi présent: M. Donald Macdonald, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Témoins:

De l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry:

M^{me} Christie Jefferson, directeur administratif;

M^{me} Susan C. Breau, avocate, présidente de la Société Elizabeth Fry de Kingston;

M^{me} Carol Faulkner, directeur administratif, Société Elizabeth Fry d'Ottawa.

Le Comité poursuit son étude du projet de loi S-32 «Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus».

M^{me} Jefferson fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

A 10 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul Belisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, February 10, 1983

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-32, to amend the Penitentiary Act and the Parole Act, met this day at 9 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have with us today representatives of the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies. Ms. Christie Jefferson, on my right, is the executive director. Next to her is Ms. Susan Breau, a solicitor who is president of the Elizabeth Fry Society of Kingston, and seated next to her is Ms. Carol Faulkner who is the executive director of the Elizabeth Fry Society of Ottawa. We are very pleased to welcome you all here today. Will you please proceed with your presentation as quickly as possible?

Ms. Christie Jefferson, Executive Director, The Canadian Association of Elizabeth Fry Societies: Good morning, Madam Chairman and honourable senators. I will just take a few seconds to say that the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies is the only national voluntary organization that is exclusively concerned with the female offender in Canada. Our member societies across the country provide direct, practical assistance to women in conflict with the law, including after-care support for women on parole and mandatory supervision. Legislative changes with regard to the release of offenders, and in particular, female offenders, are of key interest to our association and its member societies.

Our presentation is in two parts. The first is specifically to address Bill S-32. Our recommendation is that the proposed amendments to the Penitentiary Act and the Parole Act contained in Bill S-32 not be passed by Parliament.

There are a number of reasons for our opposition to the provisions of Bill S-32.

The Canadian public cannot afford the ramifications of these proposed amendments. We cannot afford the costs of the significant increase in the penitentiary population that would undoubtedly follow the passage of Bill S-32. We cannot afford new penitentiaries to house the increased number of inmates, nor can we afford to allow our prisons to be chronically over-crowded. The financial and human costs of prolonging incarceration cannot be justified. The public cannot be assured that this expenditure could, in any way, reduce the crime rate or make our communities safer places in which to live.

The consequences of a revocation for a person on mandatory supervision would be greater than those of a revocation while on parole, but conditions of supervision would be virtually the same. This is an unfair differentiation in the bill.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 10 février 1983

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été renvoyé le projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, se réunit aujourd'hui à 9 heures pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Joan Neiman (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous avons avec nous aujourd'hui l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry. M^{me} Christie Jefferson qui se trouve à ma droite en est le directeur administratif. Près d'elle, M^{me} Susan Breau, avocat, et président de la société Elizabeth Fry de Kingston et, assise près d'elle, M^{me} Carol Faulkner est directeur administratif de la société Elizabeth Fry d'Ottawa. Nous sommes extrêmement heureux de vous accueillir ici aujourd'hui. Voudriez-vous faire vos exposés aussi rapidement que possible?

Mme Christie Jefferson, directeur administratif de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry: Bonjour, madame le président et honorables sénateurs. Je précise en quelques secondes que l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry est le seul organisme national bénévole qui se préoccupe exclusivement des délinquantes au Canada. Dans tout le pays, nos sociétés membres fournissent une aide directe et pratique aux femmes en conflit avec la loi, y compris l'assistance postpénale pour les femmes en libération conditionnelle et sous surveillance obligatoire. Notre association et ses sociétés membres s'intéressent tout particulièrement aux modifications de la loi ayant trait aux libérations des délinquants et plus particulièrement des délinquantes.

Notre exposé comprend deux parties. La première est spécialement consacrée au projet de loi S-32. Nous recommandons que les amendements projetés qu'il contient et concernant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus ne soient pas adoptés par le Parlement.

Nous sommes opposés aux dispositions du projet de loi S-32 pour un certain nombre de raisons.

Le public canadien ne peut pas se permettre de supporter les conséquences des amendements projetés. Nous ne pouvons pas subvenir aux dépenses consécutives à l'augmentation notable des détenus qu'entraînerait sans aucun doute l'adoption du projet de loi S-32. Nous ne pouvons pas nous offrir de nouveaux pénitenciers pour loger le nombre accru de détenus, ni permettre que nos prisons soient constamment surpeuplées. On ne peut pas justifier les coûts financiers et humains entraînés par la prolongation de l'incarcération. Il n'est pas possible de donner l'assurance au public que ces dépenses permettraient de faire baisser le taux de criminalité ou de rendre la vie dans nos collectivités moins dangereuse.

Les conséquences d'une révocation pour une personne soumise à la surveillance obligatoire seraient plus graves que pour une révocation en cours de libération conditionnelle, mais les conditions de surveillance seraient pratiquement les mêmes. Il s'agit là d'une différenciation injuste dans le projet de loi.

[Text]

There is no distinction made in the proposed amendments between revocation for commission of a crime and for a "technical" reason. Again, it seems blatantly unjust to have the same penalties where there is such variation in seriousness.

Mandatory supervision has become a scapegoat for the crime problem in Canada. By focussing on an ever-restrictive mandatory supervision program, our justice system is being allowed, indeed encouraged, to avoid facing the key questions that must be addressed if violent or dangerous crime is to be effectively combatted. It approaches irresponsibility for Parliament to respond to legitimate public demands for safer communities by implying that making mandatory supervision even more restrictive and punitive will have any real impact on the problem. As citizens and as governments, we must direct our human and financial resources towards combatting those conditions which create violent or dangerous people, and towards creating those programs and facilities that will restore these persons to contributing, law-abiding citizens.

Our association urges the government to adopt alternative amendments based on the following recommendation: That the concept of mandatory supervision be abandoned; that short remission be earned; and that on a prisoner's release, the remission be remitted from the court-imposed sentence so that the person will have no future accountability for the sentence she or he was serving.

Discussion of our position will be in two parts—mandatory supervision and earned remission.

Mandatory supervision is a recent experiment in Canadian criminal justice and has proven, in our opinion, to be an ill-advised one.

The initial thinking which led to the concept of mandatory supervision seemed logical: Why release the poorest risks into the community with no supervision and give the best risks supervision? This argument did not, however, take into account what has become an overriding factor—parolees are under supervision because they have requested the program of earlier release and have voluntarily agreed to the attached conditions; whereas those on mandatory supervision have not accepted supervision and its conditions. Inmates are unanimous in rejecting this imposition after earning remission through good behaviour. In our experience, imposed help is no help at all. Mandatory supervision is viewed as a punishment by inmates, not the helping hand it was intended to be.

The public does not distinguish between parolees and those on mandatory supervision. A poll taken in August 1982 by A. Dood and J. V. Roberts of the University of Toronto, entitled "Crime: Some Views of the Canadian Public," illustrates this misconception. It states:

... almost two thirds of the public see the parole boards as releasing a much higher proportion of people than they actually do. It should be noted that it is likely that the public is not differentiating between "release on parole"

[Traduction]

Les amendements projetés ne font pas de distinction entre la révocation pour perpétration d'un crime ou pour une raison «technique». Lorsqu'il y a une telle différence de gravité, c'est une injustice flagrante que d'imposer les mêmes sanctions.

La surveillance obligatoire est devenue le bouc émissaire du problème de la criminalité au Canada. En se concentrant sur un programme de surveillance obligatoire comportant toujours des restrictions, notre régime judiciaire se trouve être autorisé, sinon encouragé, à ne pas faire face aux questions clés qui doivent être abordées si l'on veut combattre efficacement les délits violents ou dangereux. Pour répondre aux demandes légitimes du public qui réclame plus de sécurité dans les collectivités, le Parlement fait presque preuve d'irresponsabilité en donnant à entendre qu'en rendant la surveillance obligatoire plus restrictive et punitive, le problème s'en trouvera sensiblement modifié. En tant que citoyens et que gouvernements, nous devons consacrer nos ressources humaines et financières à lutter contre les situations qui sont à l'origine de la délinquance grave et nous efforcer de créer les programmes et les installations qui permettront de transformer les repris de justice en citoyens respectueux de la loi et prêts à collaborer.

Notre association exhorte le gouvernement à adopter d'autres amendements basés sur la recommandation suivante: qu'on abandonne le concept de la surveillance obligatoire; que les courtes remises de peine soient gagnées; qu'à la libération d'un détenu, on tienne quitte de la remise peine imposée par le tribunal afin que l'intéressé n'ait pas de comptes à rendre à l'avenir quant à la peine qu'il a purgée.

L'examen de notre position comportera deux parties: la surveillance obligatoire et la remise de peine gagnée.

La surveillance obligatoire est une expérience récente dans la justice pénale canadienne et, à notre avis, elle s'est avérée peu opportune.

Le principe dont s'inspirait la surveillance obligatoire semblait logique: pourquoi relâcher sans surveillance les délinquants présentant le moins de risques dans la collectivité et assurer la surveillance de ceux qui en présentant davantage? Cet argument ne tenait toutefois pas tenu compte de ce qui est devenu un facteur primordial: les libérés conditionnels sont sous surveillance parce qu'ils ont demandé le programme de libération anticipée et qu'ils ont volontairement accepté les conditions qui s'y rattachent, alors que ceux qui sont sous surveillance obligatoire n'ont pas accepté la surveillance et ses conditions. Les détenus sont unanimes à rejeter l'imposition de ces conditions après avoir gagné une remise de peine par leur bonne conduite. D'après notre expérience, l'aide imposée n'est pas une aide. La surveillance obligatoire est considérée comme une punition par les détenus et non comme la main tendue qu'elle était censée être.

Le public ne fait pas de distinctions entre les libérés conditionnels et ceux qui se trouvent sous surveillance obligatoire. Un sondage effectué en août 1982 par A. Doob et J. V. Roberts de l'université de Toronto, intitulé: «Crime: Some Views of the Canadian Public illustre ce malentendu. Il précise:

... presque les deux-tiers du public croient que la Commission des libérations conditionnelles relâche une proportion beaucoup plus élevée de détenus que ce n'est le cas en réalité. On doit noter qu'il est probable que le public

[Text]

and "release on parole or mandatory supervision". Most prisoners are, apparently, release in one form or another before the expiry of their sentences. Only 30-39 per cent, however, are actually released on parole. For whatever reasons, then, the parole board, in the public's eye, appears to be seen as responsible for all prisoners on the street before the expiry of their sentences.

This is a confusion we cannot afford. The long-standing and effective program of parole, under which a prisoner voluntarily agrees to abide by certain conditions and to be supervised in the community, has been placed in jeopardy by the program of mandatory supervision and its imposed conditions.

The Doob report also underscores the fact that the public has the impression that the criminal justice system is far more lenient, in general, with offenders than is the case. The public also sees serious crime as more of a problem than it appears to be. Governments should carefully consider whether public pressure in criminal justice is based on accurate or informed opinion before making any decisions. We have enclosed this report for your consideration.

At this time, no one can predict with any degree of certainty who is dangerous, or who will commit a violent crime. A small number of persons will recidivate by committing violent crimes. They will do so whether released on their mandatory release date, on mandatory supervision, or after serving their full sentence in prison. Many more, thousands more, will return to the community and commit no violent crime.

Three hundred and ninety-four persons on mandatory supervision released from penitentiary between January 1975 and December 1979 committed robberies and crimes against the person—only 3 per cent of the more than 13,000 persons released under mandatory supervision during the same period. In 1981 alone there were 136,719 violent crimes reported in Canada and 26,292 robberies.

For the sake of a few unpredictable, dangerous people we should not further punish the vast majority of persons who have paid their debt to society and behaved properly during imprisonment. We should, instead, be diverting resources to research projects aimed at understanding and treating dangerous behaviour, as well as programs within institutions designed to effectively reduce the "dangerousness" of prisoners.

The rescinding of mandatory supervision would not mean that persons just released from prison who commit another offence would be treated more leniently than if under mandatory supervision; judges always take previous record and release into account when sentencing for a new offence.

CAEFS is committed to voluntary release programs and voluntary after-care assistance. Staged pre-release programs, tied closely with community resources, should be available to

[Traduction]

n'établit pas de différences entre «la libération conditionnelle» et «la libération conditionnelle ou la surveillance obligatoire». La plupart des prisonniers sont apparemment libérés sous une forme ou sous une autre avant l'expiration de leur peine. Toutefois, il n'y en a que 30 à 39 p. 100 qui sont en fait libérés sous condition. Quoi qu'il en soit, aux yeux du public, la Commission des libérations conditionnelles semble être considérée comme responsable de tous les détenus qui se retrouvent dans la rue avant l'expiration de leur condamnation.

Il s'agit là d'une confusion que nous ne pouvons pas nous permettre. Le programme bien établi et efficace de libération conditionnelle, en vertu duquel un détenu accepte volontairement de se conformer à certaines conditions et d'être surveillé dans la collectivité, a été compromis par le programme de la surveillance obligatoire et des conditions qu'il impose.

Le rapport Doob souligne également que, dans l'esprit du public, le système de justice pénale est en général beaucoup plus indulgent pour les délinquants que ce n'est le cas. Le public considère également que les délits graves constituent un problème beaucoup plus important qu'il n'est en réalité. Avant de prendre une décision, les gouvernements devraient établir soigneusement si les pressions du public dans le domaine de la justice pénale sont basées sur une opinion exacte ou bien informée. Nous joignons ce rapport pour que vous l'examiniez.

A l'heure actuelle, personne ne peut prédire avec certitude qui est dangereux ou qui commettra un acte de violence. Peu de détenus récidiveront en commettant ce genre de délit. S'ils le font, c'est indépendamment de leur date de libération obligatoire, de la surveillance obligatoire, ou après avoir purgé toute leur peine de prison. La plupart, des milliers, retourneront dans la collectivité et ne se livreront plus à des vols de fait.

Trois cent quatre-vingt-quatorze personnes soumises à la surveillance obligatoire et qui ont été libérés des pénitenciers entre janvier 1975 et décembre 1979 ont commis des vols et des agressions contre les personnes, ce qui ne représente que 3 p. 100 sur plus de 13 000 personnes placées en surveillance obligatoire pendant la même période. En 1981 uniquement, il a été signalé 136 719 délits violents au Canada et 26 292 vols.

Pour quelques personnes dangereuses et imprévisibles, nous ne devons pas continuer à punir la grande majorité des détenus qui ont payé leur dette à la société et se sont comportés convenablement en prison. Nous devons au contraire consacrer les ressources à des projets de recherche visant à comprendre et à traiter le comportement dangereux ainsi qu'à des programmes mis en place au sein des institutions pour réduire réellement le comportement dangereux des détenus.

L'abrogation de la surveillance obligatoire ne signifierait pas que les personnes qui viennent d'être libérées et qui commettraient une autre infraction seraient traitées de façon plus indulgente que si elles étaient sous surveillance obligatoire; les juges consultent toujours le dossier du détenu et en tiennent compte avant de rendre leur sentence sur une nouvelle infraction.

La CAEFS participe à des programmes bénévoles d'aide aux détenus libérés et d'assistance postpénale. Des programmes de préparation graduelle à la libération, liés étroitement

[Text]

inmates approaching their mandatory release date. We are committed to helping willing ex-prisoners in their efforts to become respected and law-abiding members of society.

We have a few comments on earned remission.

CAEFS is also opposed to mandatory supervision because it undermines earned remission. The concept of remission is almost as old as Canada itself, having been in practice since 1868. There were good reasons for establishing a remission system that continue to be valid. There are new reasons as well.

Revoking the system of remitting sentences based on an inmate's behaviour would result in a startling inmate population explosion in a very short period of time. The federal government will either have to build new institutions, or accommodate this sharp increase within existing facilities. Many penitentiaries in Canada are full, and a number are already overcrowded. Chronic overcrowding and prolonged double-bunking inevitably lead to increased violence within penitentiaries, among inmates and between inmates and staff. With the direct cost of maintaining an inmate in penitentiary reaching between \$36,000 and \$62,000 a year, and construction of new penitentiaries costing millions of dollars, present trends cannot be sustained. We have no reason to believe from past experience that the costly expansion of prisons and imprisonment will reduce the crime rate.

On humanitarian grounds, we cannot afford to end the remission system. The system of earned remission discourages negative behaviour and encourages positive behaviour. Each month, ten out of fifteen days are awarded for participation in programs, including training, work assignments, and education, and five days are awarded for acceptable conduct. Remission is a source of hope for inmates, particularly those serving long sentences, and thus encourages a positive and cooperative attitude. Remission aids security and institutional control as inmates do have something to lose if they disobey.

Remission is common to virtually all other jurisdictions in the western world, even where parole has been abandoned. Indeed, some countries remit as much as one-half of a sentence for positive behaviour. Our Canadian experience supports a remission system. Provincial inmates in Canada are not subject to mandatory supervision, and yet have access to earned remission with the identical provisions as the federal system. The heads of corrections services in all provinces, except British Columbia, and most wardens of federal penitentiaries, favour the retention of remission.

[Traduction]

aux ressources communautaires, devraient être offerts aux détenus dont la date de libération sous surveillance obligatoire approche. Nous nous efforçons d'aider les ex-détenus qui sont disposés à faire des efforts pour devenir des citoyens respectables et respectueux des lois.

Nous aimerions faire quelques observations sur la réduction de peine méritée.

La CAEFS s'oppose aussi à la surveillance obligatoire parce qu'elle mine la réduction de peine méritée. Ce concept de la réduction de peine est presque aussi vieux que le Canada lui-même, sa pratique remontant à 1868. On avait à ce moment-là de bonnes raisons d'établir ce système de réduction de peine qui est toujours valable. Et de nouvelles raisons se sont ajoutées depuis.

Le fait d'abroger le système de réduction de peine en fonction du comportement du détenu aura pour effet d'augmenter de façon alarmante la population carcérale d'ici très peu de temps. Le gouvernement fédéral devra soit construire de nouveaux établissements pénitentiaires, soit s'accommoder des installations existantes pour loger un nombre beaucoup plus élevé de détenus. Un grand nombre de pénitenciers au Canada sont remplis à capacité et certains sont déjà surpeuplés. Un surpeuplement chronique qui exige un partage prolongé des cellules débouche inévitablement sur une violence accrue au sein des pénitenciers, entre les détenus eux-mêmes ainsi qu'entre les détenus et les gardiens. Étant donné qu'il en coûte entre \$36,000 et \$62,000 par année pour un détenu dans un pénitencier, et la construction de nouveaux pénitenciers coûterait des millions de dollars, on ne peut poursuivre dans la voie actuelle. L'expérience montre que nous n'avons aucune raison de croire que l'agrandissement des prisons—à quel prix!—et le durcissement des sentences contribueront à réduire la criminalité.

Pour des raisons humanitaires, nous ne pouvons nous permettre de mettre fin au système de réduction de peine. Ce système contribue à décourager un comportement négatif et à encourager un comportement positif. Chaque mois, dix jours sur quinze de remise de peine sont accordés pour la participation à divers programmes, notamment de formation, d'affectation aux ateliers et d'étude, etc. cinq jours étaient alloués pour bonne conduite. La réduction de peine constitue une source d'espoir pour les détenus, particulièrement pour ceux qui doivent purger une peine très longue, et les encourage à avoir une attitude positive et coopérative. La réduction de peine favorise aussi la sécurité, le contrôle de l'administration, étant donné que les détenus ont quelque chose à perdre s'il désobéissent.

La réduction de peine existe dans pratiquement tous les autres pays du monde occidental, même dans ceux où la libération conditionnelle a été abolie. En fait, certains pays vont jusqu'à remettre la moitié de la durée de la peine pour un comportement positif. L'expérience au Canada prouve qu'un système de réduction de peine est valable. Les détenus des établissements provinciaux au Canada ne sont pas assujettis à la surveillance obligatoire, mais ils ont quand même accès à la réduction de peine méritée aux mêmes conditions que les détenus des pénitenciers fédéraux. Les dirigeants des services

[Text]

Earned remission is a relatively consistent and objective way of shortening sentences. It is better for all involved in a prison to have a program like remission where the inmate knows what she or he has to do to benefit, or what will result in loss of this benefit. For example, the accumulation of "caution slips"—or "performance notices" for unsatisfactory program participation—can result in loss of up to a maximum of 15 days' remission monthly. Conviction for a minor disciplinary offence may result in a loss of two days' remission for the month in which the offence took place. Conviction for a "serious or flagrant" offence may result in loss of up to 15 days of remission.

Our country cannot afford to implement what, in our view, is a politically expedient, short-term solution. The amendments proposed in Bill S-32 will result in a further burdening of an already over-burdened penitentiary system at a time of extreme restraint, while the real needs and problems will be unaddressed. CAEFS urges this committee, and the Senate as a whole, to reject this bill and to call for reform in accordance with our recommendations.

The Chairman: Thank you, Ms. Jefferson.

Senator Godfrey is the lead questioner.

Senator Godfrey: Because I have been involved in other committee work, I am not as familiar with the subject as are others. I am somewhat confused. I thought that mandatory remission reduced the sentence by one-third, but you talk about 15 days per month, which is one-half.

Ms. Jefferson: An inmate can earn up to 15 days a month, but only up to one-third of the sentence. It does not go beyond that. That is the formula upon which an inmate is rewarded earned remission time.

Senator Godfrey: On page 2 of the brief you state:

The public cannot be assured that this expenditure could, in any way, reduce the crime rate or make our communities safer places to live.

Surely you are overstating the case. Surely with this gating process involving 100 or 200 inmates the crime rate will be reduced somewhat. If there is a high probability that certain inmates will be released and commit crimes, and they are not released, the crime rate will be reduced. I realize that that is a very selective process.

Susan C. Breau, President, Elizabeth Fry Society, Kingston: But there is a problem with the selection process, and the predictability process. How does one predict what percentage of people or what person is, in fact, going to commit another crime?

[Traduction]

correctionnels de toutes les provinces, à l'exception de la Colombie-Britannique, ainsi que la plupart des directeurs des pénitenciers fédéraux, sont en faveur de la réduction de peine.

La réduction de peine méritée constitue un moyen relativement logique et objectif de réduire la durée de la peine. Il est préférable que tous ceux qui sont liés de près ou de loin au système pénitentiaire puissent compter sur un programme comme la réduction de peine où le détenu sait à quoi s'en tenir sur ce qui est avantageux pour lui et ce qu'il ne l'est pas. Ainsi, l'accumulation d'avertissements ou d'avis découlant d'une participation insatisfaisante aux programmes offerts peut entraîner la perte de 15 jours par mois de réduction de peine au maximum. Une sanction pour une infraction mineure à la discipline peut entraîner la perte de deux jours de réduction de peine durant le mois où l'infraction a été commise. Une sanction pour une infraction «grave ou flagrante» peut entraîner la perte de 15 jours de réduction de peine au maximum.

Notre pays ne peut se permettre d'adopter ce qui, à notre avis, est une solution à court terme entachée d'opportunisme politique. Les modifications proposées dans le projet de loi S-32 alourdiront le fardeau déjà trop lourd du système pénitentiaire, à une époque de restrictions extrêmes, et n'apporteront aucune réponse aux besoins et aux problèmes réels. La CAEFS demande instamment au Comité, et au Sénat tout entier, de rejeter ce projet de loi et de demander une réforme conforme à ses recommandations.

Le président: Merci, Madame Jefferson.

Le sénateur Godfrey posera la première question.

Le sénateur Godfrey: Comme j'ai dû participer aux travaux d'un autre comité, je ne connais pas aussi bien le sujet que mes collègues. La question n'est pas tout à fait claire pour moi. Je pensais que la peine était réduite du tiers, mais vous parlez de 15 jours par mois, ce qui en représente la moitié.

Mme Jefferson: Un détenu peut obtenir jusqu'à 15 jours de réduction de peine par mois, mais seulement jusqu'à concurrence d'un tiers de la durée de sa peine. Il ne peut aller au-delà de cela. C'est la formule qui permet à un détenu d'obtenir une réduction de peine méritée.

Le sénateur Godfrey: A la page 2 de votre mémoire vous dites:

Le public ne peut pas être assuré que ces dépenses pourraient, de quelque façon que ce soit, contribuer à réduire le taux de criminalité ou à assurer une plus grande sécurité aux citoyens.

Vous noircissez sûrement le tableau. Certes, si 100 ou 200 détenus se voient ainsi refuser la libération sous surveillance obligatoire, le taux de criminalité sera nécessairement réduit. Si les détenus que l'on juge susceptibles de commettre d'autres crimes ne sont pas libérés, le taux de criminalité sera réduit. Je me rends compte que c'est un processus très sélectif.

Susan C. Breau, présidente de la Elizabeth Fry Society, Kingston: Mais il existe un problème en ce qui concerne ce processus de sélection et le processus de prévision. Comment peut-on prédire quel pourcentage des détenus ou quel détenu, en fait, commettra un autre délit?

[Text]

The problem that arises is that many people are recommitting for what is called a technical violation—that is, moving outside of the prescribed radius or drinking alcohol when it is prohibited to do so. Many people do not go out and recommit crimes.

As a practising lawyer in Kingston, I represent people who commit crimes, and I know that the sentencing judge takes into consideration when sentencing whether the person has already been subject to a term of incarceration. The judge automatically extends the sentence he would otherwise impose for a particular offence if that is the case. I see this as being almost an abrogation of the judge's sentencing function, because when someone commits another offence, he or she is charged and is sentenced.

Senator Godfrey: So you are saying that we do not need this because it will be taken care of by the courts, and for those who are guilty of technical offences, such as being late for appointments, and so forth, the punishment should not be that drastic.

Ms. Breau: That is right.

Ms. Jefferson: In addition to that, if there is a legitimate concern regarding violent behaviour and making our communities safer, we should be doing something while they are incarcerated and not worrying about that problem when they are being released. We should really be talking about programming.

Senator Godfrey: I have one question, then: How? We have been talking about this for centuries.

Ms. Jefferson: And the tragedy is that we have not done a great deal of research partly because we are continuing to make incarceration a solution to our crime problem. We have been imposing longer sentences and have been putting people into special handling units rather than doing research to determine what does work.

Senator Godfrey: Come on, now! There have been some efforts that have been made.

We have programs in our penitentiaries which are now being threatened to be cut. Why are people objecting to those being cut if they are not working? Again, I think you are overstating the case.

Ms. Jefferson: We are saying that keeping an inmate incarcerated for a few more months will not reduce the crime rate. We are saying that we should be looking at things that do.

As a matter of fact, education is something that has proved to be of some value with some inmates in terms of changes in attitudes. In fact, the experiment in Victoria showed that there is some hope for that.

Senator Godfrey: If those who are prone to committing violent crimes are kept in for a few more months, the crime rate will be reduced for those few months, but not forever.

[Traduction]

Le problème qui se pose est qu'un grand nombre de détenus, sont réincarcérés pour ce que l'on appelle une violation d'ordre administratif des conditions de leur libération—c'est-à-dire pour avoir dépassé les limites prescrites ou avoir consommé de l'alcool lorsque cela leur était défendu. Un grand nombre de détenus libérés ne commettent pas de nouveaux crimes.

Je pratique le droit à Kingston, et à ce titre, je représente des personnes qui ont commis des délits, et je sais très bien que les juges tiennent compte, dans leur jugement, du fait qu'une personne a déjà été incarcérée. Le juge impose automatiquement une peine plus longue qu'il ne l'aurait fait pour la même infraction dans un autre cas. Ceci représente presque à mes yeux une abrogation de la fonction du juge car si un ex-détenu commet un autre délit, il sera jugé et condamné en conséquence.

Le sénateur Godfrey: Vous dites donc qu'il n'est pas nécessaire d'adopter une telle mesure parce que les tribunaux se chargent de prendre les sanctions qui s'imposent, et qu'en ce qui concerne ceux qui sont coupables d'infractions d'ordre administratif, comme le fait d'être en retard à un rendez-vous, et ainsi de suite, la sanction ne devrait pas être aussi sévère.

Mme Breau: C'est exact.

Mme Jefferson: En outre, si l'on s'inquiétait sincèrement de la violence sociale et de la sécurité de nos municipalités, il faudrait agir lorsque les détenus sont encore incarcérés pour ne pas avoir à se préoccuper de ce problème une fois qu'ils sont libérés. Nous devrions, en réalité, parler de programmes.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais poser une question alors: Comment cela? Nous en parlons depuis des siècles.

Mme Jefferson: La tragédie, c'est que nous n'avons pas fait suffisamment de recherches, et ceci est dû en partie au fait que nous continuons de croire que l'incarcération constitue la solution à notre problème de criminalité. On impose des peines plus lourdes et l'on place des personnes dans des unités spéciales de détention au lieu d'entreprendre des recherches pour déterminer les meilleures mesures à prendre.

Le sénateur Godfrey: Tout de même! Il y a eu certaines initiatives qui ont été prises dans ce domaine.

Nous avons des programmes dans nos pénitenciers que l'on menace d'interrompre. Pourquoi les gens s'opposent-ils à ce qu'ils soient supprimés s'ils donnent de bons résultats? Ici encore, je suis d'avis que vous noircissez le tableau.

Mme Jefferson: Nous disons que le fait de garder une personne en détention quelques mois de plus ne contribuera pas à réduire le taux de criminalité. Nous disons qu'il faut chercher d'autres solutions.

En fait, il a été prouvé que l'éducation a une valeur de réhabilitation auprès de certains détenus qui ont changé d'attitude. L'expérience menée à Victoria a montré qu'il y a certains espoirs de ce côté.

Le sénateur Godfrey: Si ceux qui sont susceptibles de commettre des crimes violents sont gardés en détention pendant quelques mois de plus, le taux de criminalité sera réduit pendant ces quelques mois, et non pour toujours.

[Text]

Ms. Jefferson: That is right.

Senator Godfrey: I am nit-picking now, although I am not unsympathetic.

On page 6 of your brief you state:

Revoking the system of remitting sentences based on an inmate's behaviour would result in a startling inmate population explosion in a very short period of time.

Why would that be if there were an efficient parole board? If parole were substituted for remission entirely, and if there were an efficient and sympathetic parole board, surely there would be no such population explosion. Again, I am questioning your semantics.

Ms. Breau: I think that if that function were given to the Parole Board, you would be taking away some responsibility from the penitentiary itself. I do not think the staff would particularly enjoy working there if they felt that someone from downtown was going to be appraising the behaviour of people they have to control. So, there has to be some kind of dynamic between the people working in the institution and the inmates so that the inmates, in terms of consequences, know that something will happen and are not waiting until a person comes from downtown to appraise the whole situation.

In that sense, too, they know what the requirements are. I think it is very important that they know what they can get and what they can lose. The Parole Board and the way it is functioning is so discretionary that I think the system could fall apart if that happened.

Senator Godfrey: Do you really believe that automatic remission helps to solve a lot of problems within the penitentiary as far as keeping discipline is concerned?

Ms. Jefferson: We are not saying it is perfect. It has room for improvement but in terms of the consequences of abolishing it, our opinion is that there would be severe and serious ramifications. It would result in everything from increased prison violence, increased cost to the taxpayer and lack of incentive for someone serving a long sentence. Why would they continue to participate in programs? A useful tool for rehabilitation is promoting the idea, "if you are really good you can get out a little sooner."

Senator Godfrey: To go back to my original question where I was confused about the automatic remission. You say the maximum an inmate can earn is up to one-third but he or she can earn 15 days a month. What is the incentive after someone has reached the one-third stage and cannot earn any more?

Ms. Breau: One incentive is that if they committed an offence in the institution they can lose some of the time that they earned. I have known of cases where that has happened.

[Traduction]

Mme Jefferson: C'est exact.

Le sénateur Godfrey: Je vais maintenant couper les cheveux en quatre, même si je suis sympathique à votre cause.

A la page 6 de votre mémoire vous dites:

Le fait d'abroger le système de réduction de peine en fonction du comportement du détenu aura pour effet d'augmenter de façon alarmante la population carcérale d'ici très peu de temps.

Pourquoi cela se produirait-il s'il y avait une Commission des libérations conditionnelles efficace? Si l'on remplaçait la réduction de peine par la libération conditionnelle et s'il y avait une Commission efficace et sympathique aux détenus, assurément, il n'y aurait pas une telle augmentation de la population carcérale. Ici encore, je remets en question votre raisonnement.

Mme Breau: Je suis d'avis que si l'on confiait ce rôle à la Commission des libérations conditionnelles, cela équivaldrait à retirer certaines responsabilités à l'administration des pénitenciers. Je ne crois pas que les employés seraient particulièrement heureux de savoir que des gens de l'extérieur seraient appelés à évaluer le comportement des détenus qu'ils ont pour tâche de surveiller. Il doit donc y avoir certains échanges entre les employés du pénitencier et les détenus afin que ces derniers connaissent les conséquences de leurs actes et n'aient pas à attendre qu'une personne de l'extérieur vienne évaluer toute la situation.

Cela leur permet aussi de savoir ce qu'on attend d'eux. A mon avis, il est très important qu'ils sachent ce qu'ils ont à perdre et à gagner. La Commission des libérations conditionnelles est structurée de façon telle et elle possède un pouvoir discrétionnaire tellement grand que je crois que le système s'effondrerait si cette mesure était adoptée.

Le sénateur Godfrey: Croyez-vous réellement qu'une réduction de peine automatique aiderait à résoudre un grand nombre des problèmes relatifs à la discipline dans les pénitenciers?

Mme Jefferson: Nous ne disons pas que c'est la solution idéale. Il y a de la place pour l'amélioration, mais nous sommes d'avis que sa suppression aurait des conséquences graves, y compris l'augmentation de la violence dans les prisons, l'augmentation des coûts pour les contribuables et l'absence d'incitation à une bonne conduite pour ceux qui purgent une longue peine. Quelle serait leur motivation à participer aux programmes? Le fait de dire: «Si vous vous comportez bien, vous pouvez être libéré plus tôt» constitue un instrument utile de réhabilitation.

Le sénateur Godfrey: Revenons à ma première question où je demandais des précisions concernant la réduction de peine automatique. Vous dites qu'un détenu peut obtenir au maximum une réduction du tiers de sa peine, mais qu'il peut mériter jusqu'à 15 jours par mois. Comment un détenu peut-il être motivé après qu'il a atteint cette réduction du tiers de sa peine et qu'il ne peut en obtenir davantage?

Mme Breau: Il peut être motivé parce qu'un détenu qui commet une infraction à la discipline pénitentiaire peut perdre un certain nombre de jours qu'il a déjà mérités. J'ai connu des

[Text]

Somebody is about to leave and stops caring and commits another offence in the institution thereby losing their time earned.

Senator Godfrey: It stops at the two-thirds, so from then on they do not earn any more. They cannot build up a surplus?

Ms. Breau: No.

Senator Godfrey: I find it rather strange that there is no distinction between a technical offence and a crime when it comes to incurring the consequences set out in the government proposal. However, I am still keeping an open mind.

Senator Lapointe: If they commit a crime they are sentenced again; if they do not commit a crime they may be only going against their regulations but with no additional sentence.

Senator Godfrey: I do not understand what you mean, Senator Lapointe. If they commit a crime, surely they are recharged.

Senator Lapointe: They are sentenced again, but if they simply disobey the rules of mandatory supervision they are only incarcerated for the remaining period of time.

What do you mean in the first recommendation that short remission be earned?

Ms. Jefferson: We were discussing that last night and we realized that it is rather confusing the way we stated it. In some countries they remit as much as one-half of the sentence and we meant "short" in the sense of the way we have traditionally done it in Canada. It is actually short compared to other jurisdictions. Unfortunately, we put it in a way that clouds the issue. Thank you for pointing that out.

Senator Lapointe: Do you not think that with this remission formula the judges are giving longer sentences, so it is kind of a joke? If there were sentencing no remissions, perhaps the judges would give shorter sentences, because judges know now that there would be remissions?

Ms. Breau: When considering sentencing, judges do mention to the accused that he will be able to earn some remission and so on. The problem with that assumption is that judges do not understand the difference between mandatory supervision and what actually happens to the inmate. I think it is up to the solicitor to explain that to a certain extent. He should point out that it is not an automatic one-third remission; it has to be earned. Some of the judges do understand that and they sentence someone to a total term of, let us say, five years and point out that they have the opportunity to get out earlier if they behave while in the institution.

Senator Lapointe: Are judges not following a specific course before imposing sentences?

[Traduction]

cas où cela s'est produit. Un détenu qui est sur le point d'être libéré commence à se laisser aller et il comment une autre infraction, ce qui lui fait perdre des jours qu'il a mérités.

Le sénateur Godfrey: La réduction est limitée aux deux tiers de la durée de la peine, pas plus. Le détenu ne peut pas accumuler de surplus?

Mme Breau: Non.

Le sénateur Godfrey: Je trouve plutôt curieux qu'il n'existe pas de distinction entre une infraction d'ordre administratif et un délit, lorsqu'il s'agit d'en subir les conséquences, selon le libellé de la proposition du gouvernement. Cependant, je demeure ouvert aux suggestions.

Le sénateur Lapointe: Si un détenu commet un délit, il se voit imposer une nouvelle peine; s'il ne commet pas de délits, mais qu'il commet seulement une infraction aux règlements, il n'y a pas de peine supplémentaire.

Le sénateur Godfrey: Je ne comprends pas ce que vous voulez dire, sénateur Lapointe. Si un détenu commet un délit, il est certain qu'il sera condamné de nouveau.

Le sénateur Lapointe: Il sera condamné de nouveau, mais s'il se borne à désobéir aux règlements lorsqu'il est en surveillance obligatoire, il ne sera incarcéré que pour la période de temps qu'il lui reste à purger.

Que signifie votre première recommandation voulant qu'une courte réduction de peine soit méritée?

Mme Jefferson: Nous en avons discuté hier soir et nous nous sommes rendu compte que la façon dont elle est rédigée n'est pas très claire. Dans certains pays, un détenu peut obtenir une réduction qui peut aller jusqu'à la moitié de sa peine et nous avons utilisé le terme une «courte réduction» pour désigner la façon dont les choses se passent traditionnellement au Canada. Il s'agit en réalité d'une réduction plus courte par rapport à celle accordée ailleurs. Malheureusement, nous l'avons exprimé de façon imprécise. Je vous remercie de l'avoir souligné.

Le sénateur Lapointe: N'êtes-vous pas d'avis qu'étant donnée cette formule de réduction de peine, les juges imposent des peines plus longues, ce qui la rend tout à fait inutile. S'il n'y avait pas de réduction de peine, les juges infligeraient des peines probablement plus courtes que celles qu'ils prononcent aujourd'hui sachant qu'elles seront réduites?

Mme Breau: Quand ils déterminent les peines, les juges ne semblent pas informer l'accusé qu'il sera notamment en mesure de la faire réduire. Le problème est que les juges ne comprennent pas la différence entre la libération sous surveillance obligatoire et la situation réelle du détenu. Je pense qu'il appartient jusqu'à un certain point à l'avocat de l'expliquer. Il doit souligner que le détenu ne doit pas voir sa peine réduite automatiquement du tiers, mais qu'il doit mériter sa réduction de peine. Certains juges comprennent cette notion et inflige une peine, disons, de cinq ans à un détenu en lui précisant qu'il pourra sortir de prison avant s'il fait preuve de bonne conduite.

Le sénateur Lapointe: Les juges ne suivent-ils pas une ligne de conduite particulière avant d'infliger une peine?

[Text]

Ms. Breau: Genly, sentencing courses have to do with, for instance, what is appropriate for a certain type of offence. It is a question of ranges. Sentencing calculation is something that is not stressed but should be.

Ms. Jefferson: In the United States where parole has been abolished, there was an assumption again that if you got rid of parole then the judges would lessen the severity of sentences. Indeed, they did the opposite in some states. So there is no way of predicting or ensuring that judges will, in fact, respond to a change in earned remission by giving shorter sentences. Indeed, there is reason to fear the opposite.

Senator Lapointe: Has parole been abolished in all of the states?

Ms. Jefferson: No, only in a few of the states. Where it has, the results have been very surprising. Everyone thought the opposite would happen. Perhaps some judges in sentencing have a more punitive orientation and feel that perhaps as an example to others they should give a stiffer sentence. In other words, there is no way for the judiciary to respond to this kind of change.

Senator Lapointe: You are recommending programs to reduce "dangerosity". What kind of programs would they be? Would these programs be conducted in prison?

Ms. Jefferson: Yes.

Senator Lapointe: By whom?

Ms. Jefferson: Once someone has committed a violent act, in terms of prevention, we are referring to the kinds of things that the Senate Committee on child abuse talked about. People who committed these crimes often had a violent childhood or experienced severe violence in their own lives. That kind of intervention should be made.

In terms of actual programs, there are therapeutic communities, psychiatric counselling and so on. The state of psychiatric counselling in the penitentiary system is quite appalling. People are not getting treatment.

Senator Lapointe: What you are saying is the treatment programs are not what they should be?

Ms. Jefferson: That is right. In addition, we do not know enough yet because we have not put the resources into finding out enough and we are suggesting that it should be a top priority of the Department of the Solicitor Gen to do that kind of research rather than trying to merely pass legislation to tighten up a system that is not very effective at the present time.

Senator Lapointe: In your brief you mentioned real needs and problems. What are these real needs and problems?

Ms. Jefferson: Do you know what page that is on?

Senator Lapointe: No, I do not. You said that we should look at real needs and problems of the inmates.

Perhaps we could go on with other questions and I will try to find it.

[Traduction]

Mme Breau: En général, la durée de la peine est liée, par exemple, à la nature du délit. C'est une question de relation proportionnelle. On n'insiste pas suffisamment sur le calcul de la durée de la peine.

Mme Jefferson: Aux États-Unis, où la libération conditionnelle a été abolie, on présumait que sans libération conditionnelle, les juges réduiraient les peines. En fait, dans certains États, ils ont fait le contraire. Il est donc impossible de prédire ou de garantir que les juges réduiront les peines si la politique concernant la réduction de peine méritée est modifiée. Nous avons même lieu de craindre le contraire.

Le sénateur Lapointe: La libération conditionnelle a-t-elle été abolie dans tous les États?

Mme Jefferson: Non, seulement dans quelques-uns. Dans ceux où elle a été abolie, les résultats sont très surprenants. Tout le monde pensait que le contraire allait se produire. Certains juges peuvent déterminer les peines dans un esprit de punition et estimer qu'ils leur faut en infliger des plus sévères pour donner l'exemple. En d'autres termes, il est impossible de savoir comment les magistrats vont réagir à pareil changement.

Le sénateur Lapointe: Vous recommandez des programmes pour réduire le nombre de criminels dangereux. Quelle est la nature de ces programmes? Seront-ils mis en œuvre dans les prisons?

Mme Jefferson: Oui.

Le sénateur Lapointe: Par qui?

Mme Jefferson: Si quelqu'un a commis un crime violent, des mesures préventives s'imposent. Le Comité sénatorial chargé de la violence faite aux enfants a étudié de tels actes. Ceux qui les ont commis ont souvent eu une enfance marquée par la violence ou ont été victimes de violence extrême pendant leur vie. Il faudrait intervenir en pareil cas.

Il y a des programmes de thérapie de groupes, de consultation psychiatrique et le reste. La situation de la consultation psychiatrique dans les établissements pénitentiaires est terrible. Les détenus n'obtiennent aucun soin.

Le sénateur Lapointe: Voulez-vous dire que les programmes thérapeutiques ne répondent pas aux besoins?

Mme Jefferson: C'est exact. De plus, nos renseignements sont insuffisants parce que nous n'avons pas déployé les ressources nécessaires pour vraiment connaître la situation, et nous croyons qu'il est prioritaire pour le ministère du Solliciteur général de commencer à faire enquête à ce sujet au lieu de s'employer à adopter des lois qui ne font qu'augmenter la sévérité d'un système qui n'est pas vraiment efficace.

Le sénateur Lapointe: Dans votre mémoire, vous parlez des besoins et des problèmes réels. Quels sont-ils?

Mme Jefferson: Savez-vous à quelle page il en est question?

Le sénateur Lapointe: Non, je ne sais pas. Vous y affirmez qu'il faut examiner les vrais besoins et problèmes des détenus.

Nous pourrions peut-être passer à d'autres questions pendant que j'essaie de trouver la référence.

[Text]

Senator Lewis: Your organizations have had much experience dealing with female offenders. What is your view, generally, as to the effect of prison sentences? Do you consider them a deterrent?

Ms. Carol Faulkner, Executive Director, Elizabeth Fry Society of Ottawa: I work with people who are released from prison. I do parole supervision and mandatory supervision. When people commit crimes, they have no idea of the consequences. They have no idea that they might end up in the Kingston prison for women. I am working with a woman from the Northwest Territories who ended up at Kingston and that is the first time she has been south. She had no idea that the place even existed. I do not think they are thinking of the deterrent factor when they are committing a crime.

Senator Lewis: Do you think it is a question of punishment or just keeping these people out of the way of the public?

Ms. Jefferson: These people are going to be released at some point and the trouble with punishment is that you may also end up with someone who is even more of a threat and more dangerous and, therefore, more likely to commit a crime again. If you say that this person is under the state's jurisdiction for a particular period of time and in confinement, then you ask what can we do to ensure that when this person is released, he will be less violent, more productive, more likely to be law-abiding and more likely to contribute to society rather than to continue to commit offences? Our position is that punishment can have positive ramifications but in terms of society as a whole it is not a good concept to have your criminal justice system based on that for everyone's sake.

Senator Lewis: I gather that you do not feel that the mandatory supervision really accomplishes very much or is particularly helpful, but that your organizations do serve to help these offenders after they come out. Do you feel, then, that your organizations do a better job?

Ms. Jefferson: Yes.

Senator Lewis: I thought you might give that answer.

Ms. Faulkner: We will work with people even after the mandatory supervision of parole is finished. We establish a support system for them in the community. Usually that is on a voluntary basis after their completion. They often come back to us for assistance, and that provides a valuable service to the community as well.

Senator Lewis: Just following the argument you use in the first page of your brief, where you say that there would undoubtedly be a significant increase in penitentiary population following the passage of Bill S-32, it would not be unreasonable to come to the conclusion that the length of the remission, being one-third off, is not sufficient and that we should really go the other way and have, say, two-thirds of the sentence off.

[Traduction]

Le sénateur Lewis: Vos différents organismes ont beaucoup travaillé avec les criminelles. D'après vous, quel effet ont, en général, les peines de prison? Exercent-elles un effet de dissuasion?

Mme Carol Faulkner, directeur administratif de la société Elizabeth Fry d'Ottawa: Je travaille avec d'anciens détenus. Je m'occupe de la supervision des libérés conditionnels et des libérés sous surveillance obligatoire. Celles qui commettent un crime n'ont aucune idée des conséquences de leurs actes. Elles ne savent pas qu'elles peuvent être incarcérées à la prison des femmes de Kingston. Je m'occupe d'une femme des Territoires du Nord-Ouest qui s'est rendue pour la première fois dans le sud du pays pour purger une peine d'emprisonnement à Kingston. Elle ne s'avait même pas que cet endroit existait. Je ne crois pas que les criminels considèrent l'emprisonnement comme un facteur de dissuasion au moment où ils commettent un crime.

Le sénateur Lewis: Pensez-vous que l'incarcération est une mesure punitive ou qu'elle a uniquement pour but de retirer les criminels de la société?

Mme Jefferson: Les criminels seront libérés à un moment donné, et le fait de leur faire purger une peine peut les rendre encore plus menaçants et dangereux et par conséquent, plus susceptibles de commettre un autre crime; comment peut-on garantir qu'un criminel qui est pris en main par l'État pendant un certain temps et gardé en détention sera, une fois libéré, moins violent, plus productif, plus enclin à respecter la loi et à vivre en société et ne cherchera pas à commettre d'autres délits. Nous prétendons que la peine d'emprisonnement peut avoir des effets positifs, mais sur le plan social, il n'est pas bon d'y fonder le système de droit pénal pour le bien de tous.

Le sénateur Lewis: J'en conclus que, d'après vous, la libération sous surveillance obligatoire n'est pas vraiment efficace ni particulièrement utile, mais que votre organisation vise à aider les criminels après leur libération. Estimez-vous alors que votre organisation fait du meilleur travail?

Mme Jefferson: Oui.

Le sénateur Lewis: J'avais prévu votre réponse.

Mme Faulkner: Nous continuons à les aider même quand leur libération sous surveillance obligatoire est terminée. Nous leur offrons un programme d'aide dans la collectivité. D'ordinaire, les anciens détenus y participent de façon spontanée. Ils reviennent souvent nous voir pour demander de l'aide, et ce service est tout aussi précieux pour la collectivité.

Le sénateur Lewis: Juste après l'argument qui figure à la première page de votre mémoire, vous affirmez qu'il y aura sûrement une augmentation considérable du nombre des détenus après l'adoption du projet de loi S-32; il ne serait excessif d'en conclure que la réduction de peine, qui est égale au tiers de la peine infligée, n'est pas suffisante et qu'il faudrait la réduire, disons, des deux tiers.

[Text]

Ms. Jefferson: That is certainly a possibility, although it would depend on what you do in respect of the question of mandatory supervision in general. The two things are certainly related.

Senator Lewis: What everybody is really concerned about, of course, is the so-called dangerous offender. How can you distinguish who will be the dangerous offender?

Ms. Breau: What really concerns me is working with these clients in Kingston and having someone convicted of buggery, for instance, being given a sentence of seven years, then coming into the institution and saying to me, "Susan, I really feel I want to do that offence again. I have the distinct urge to do it again. Some day I am going to kill somebody." He tries for months and months to see a psychiatrist, but no one will see him. They tell him that they will treat him close to the end of his sentence, but this is a problem he has had throughout his adult life.

I am talking about somebody in his early forties. They are going to treat him within the last year? Frankly, I am worried about what will happen when he gets out.

Kingston penitentiary is full of people like that, who have serious psychological, psychiatric problems, and many of whom are sex offenders. They are simply not being dealt with.

Kingston penitentiary also has a psychiatric facility attached to it, but to actually get in there is next to impossible. As I say, the philosophy is to treat these people at the end of their sentences.

We have yet to find out what works with these people. Surely we cannot have them sitting there in an all-male institution until almost the end of their sentences. And some of these people are male sexual offenders. For example, the individual I was referring to spent months in the "hole" because he was afraid to mix with the general population because he felt he wanted to do that to other individuals in that institution itself.

We have to do something with these people. We feel as strongly as anyone else that that is where you start: looking at those individuals.

Gating them at the other end for a period of 60 days or 75 days will not solve their problems. When that individual gets out he will still have the urge to commit that kind of offence.

Senator Lewis: What we are really talking about now is the whole general concept of penitentiaries, isn't it? We are concerned with what is done when people are incarcerated.

Ms. Jefferson: That is right.

Ms. Breau: You cannot take people like that and just hold them there. It is like a time bomb, and in Kingston penitentiary we have had personal experience with what can happen when the time bomb goes off. We are as concerned about preventing that kind of thing from happening again as anyone else. But gating them at one end will not solve the problem.

[Traduction]

Mme Jefferson: C'est sûrement une possibilité, tout dépend de ce qu'il sera décidé au sujet de la libération sous surveillance obligatoire. Ces deux questions sont sûrement reliées.

Le sénateur Lewis: Ce qui préoccupe vraiment tout le monde est, bien sûr, la question du prétendu criminel dangereux. Comment pouvez-vous identifier un criminel dangereux?

Mme Breau: Je suis vraiment inquiète quand un détenu condamné à sept ans d'emprisonnement au pénitencier de Kingston pour sodomie, par exemple, me dit qu'il croit vraiment qu'il commettra encore le même crime; qu'il a une forte envie de recommencer et qu'un jour il tuera quelqu'un. Il essaie pendant des mois et des mois à voir un psychiatre toujours sans succès. On lui dit qu'il en verra un à la fin de sa peine, mais il s'agit d'un problème qui l'a marqué pendant toute sa vie d'adulte.

Je parle d'un homme au début de la quarantaine. Et il verra un psychiatre au cours de sa dernière année d'incarcération? Franchement, je me demande vraiment ce qu'il fera une fois sorti de prison.

Le pénitencier de Kingston compte une foule de détenus qui ont de graves problèmes psychologiques et psychiatriques, et beaucoup sont des criminels sexuels. Personne ne s'occupe d'eux.

Le pénitencier de Kingston offre aussi un service psychiatrique, mais il est pratiquement impossible d'y avoir accès. Comme je l'ai dit, on a pour principe de traiter les détenus à la fin de leur peine.

Nous n'avons pas encore trouvé comment nous pourrions les aider. Nous ne pouvons sûrement pas les laisser dans un pénitencier jusqu'à la toute fin de leur peine. Certains sont des délinquants sexuels. Par exemple, celui dont je parlais plus tôt a passé des mois au «trou» parce qu'il craignait de s'en prendre aux autres détenus du pénitencier.

Il faut les aider. Nous croyons fermement, comme tout le monde, qu'il faut commencer par examiner le cas de ces détenus.

Réduire leur peine de 60 ou 75 jours ne résoudra pas leurs problèmes. Une fois sortis, ils auront toujours envie de recommencer.

Le sénateur Lewis: Nous parlons maintenant de la situation générale des pénitenciers, n'est-ce pas? Nous sommes préoccupés par ce qui est fait aux détenus.

Mme Jefferson: C'est juste.

Mme Breau: On ne peut se limiter à envoyer des gens en prison sans rien faire d'autre pour eux. C'est comme une bombe à retardement, et au pénitencier de Kingston nous avons vu ce qui peut arriver quand la bombe à retardement éclate. Nous voulons comme tout le monde empêcher que pareille situation se reproduise. Mais une réduction de peine ne résoudra pas le problème.

[Text]

Senator Lapointe: Are these sick people as opposed to criminals? Why not put them in hospital?

Ms. Breau: People are examining the fundamental provisions of the criminal law at this point in time and I think that is very much needed because the section concerning insanity and insanity defences certainly needs a lot of work.

You are right that some of the people we see in the institutions should not be there but should be in a psychiatric facility. Of course they can be sent to a psychiatric facility once they are incarcerated, but the problem is getting the psychiatrist to go and see them. We might well ask the psychiatrist whether the person would be better off in Penetang and whether there is a program to put them there. Certainly some of these people do have serious psychological problems which should be dealt with.

The Chairman: Just for clarification, what facilities have they? How many psychiatrists are there in Kingston to deal with these problems? What is the number of prisoners who require psychiatric help? Have you any idea of the numbers involved?

Ms. Breau: We have not an exact number, but I do know that there are very few forensic psychiatrists who actually go out and do any work in this area.

There is a psychological department attached to each institution, but just to give you an example, one man went up in front of the transfer board and was told he had a problem with impulsive explosive behaviour. He was told to go and see a psychologist at Millhaven and get some work and they would consider his transfer. Well, he could not see the psychologist because she was so busy dealing with the people who were suicidal, the crisis people, that she could not work with him on a daily basis or even on an individual counselling basis.

There is a psychiatric centre which has psychiatrists on duty, but it is a small facility with a waiting list. So again there is a problem with the general psychiatry in dealing with criminal individuals and there just isn't enough to go around.

Ms. Jefferson: It is difficult to give an exact figure, but certainly in most institutions once you are lucky enough to get to see somebody you have a few minutes once a week or once every two weeks. But the kind of person we are talking about really needs intensive, long-term help, amounting to hours every day. That is the kind of therapy he needs, not just 14 minutes every second Tuesday. That is the difficulty.

Consequently, they deal with these people on the basis of priority. They conclude that since they cannot help everyone with the resources they have in the penitentiary service, they will just start helping people close to their release dates on a priority basis.

What happens if they cannot serve everyone with this need? The tragedy of the psychiatrists and psychologists within the penitentiary system is that they have had to say, "That person will just have to wait. I cannot help everyone. I am not even helping sufficiently those who are on my list already."

Senator Lewis: So we have not actually come very far in the last hundred years, have we?

[Traduction]

Le sénateur Lapointe: Sont-ils plus malades que criminels? Pourquoi ne pas les internier dans des hôpitaux?

Mme Breau: On étudie les dispositions du droit criminel en ce moment, et je pense que cette étude est nécessaire parce que l'article concernant l'aliénation mentale et la défense d'aliénation mentale a sûrement besoin d'être repensé.

Vous avez raison de dire que certains ne devraient pas être envoyés en prison, mais dans un hôpital psychiatrique. Bien sûr, on peut les adresser à un service psychiatrique pendant qu'ils purgent leur peine, mais il est difficile de leur faire voir un psychiatre. Nous pourrions demander à un psychiatre si le détenu serait mieux à Penetang et s'il existe un programme qui lui permettrait d'y être envoyé. Il est certain que certains détenus ont de graves problèmes psychologiques et qu'il faudrait s'en occuper.

Le président: J'aimerais avoir des précisions au sujet des services offerts à Kingston? Combien y a-t-il de psychiatres? Combien de prisonniers doivent recevoir des soins psychiatriques? Avez-vous une idée du nombre?

Mme Breau: Nous ne connaissons pas le chiffre exact, mais je sais qu'il y a très peu de psychiatres qui travaillent dans les pénitenciers.

Chaque pénitencier a un service de consultation psychologique, mais pour vous donner un exemple, un détenu s'est présenté devant le comité de transfèrement qui a déterminé qu'il avait un comportement explosif et impulsif. Le comité lui a conseillé de voir un psychologue à Millhaven avant que son déplacement soit pris en considération. Voilà, il n'a pu voir la psychologue parce qu'elle était trop occupée à s'occuper des suicidaires, des individus en état de crise; elle ne pouvait le voir tous les jours ni même seul.

Il existe un centre psychiatrique avec des psychiatres de garde, mais ils sont peu nombreux et il y a une liste d'attente. La psychiatrie en général a du mal à s'occuper des criminels et il n'y a pas assez de psychiatres pour bien faire le travail.

Mme Jefferson: Il est difficile de donner un chiffre exact, mais dans la plupart des pénitenciers ceux qui ont la chance d'être reçus par un médecin n'ont droit en fait qu'à un traitement de quelques minutes une fois par semaine ou une fois toutes les deux semaines. Et ces détenus ont besoin de traitements intensifs et prolongés de plusieurs heures par jour. Ils ont besoin beaucoup plus que des traitements de 14 minutes tous les mardis. C'est là que réside la difficulté.

Par conséquent, ils sont traités selon la priorité. Les autorités ont conclu que le service du pénitencier ne disposait pas des ressources nécessaires pour aider tous les détenus et qu'ils commenceraient à les faire soigner quand la date de leur libération approcherait. Selon la priorité.

Qu'arrive-t-il s'ils ne peuvent aider tous ceux qui en ont besoin? Les psychiatres et les psychologues des pénitenciers doivent se dire que tel ou tel détenu devra attendre parce qu'ils ne peuvent aider tout le monde. Ils savent qu'ils ne prodiguent même pas assez de soins à leurs patients.

Le sénateur Lewis: Donc, nous n'avons pas accompli grand-chose depuis cent ans, n'est-ce pas?

[Text]

Ms. Jefferson: Not in that area we haven't, no. I think that is the area we are all talking about, too, the dangerous person.

Senator Lapointe: In your society does your knowledge extend only to the problems of females or do you also study the problems of male offenders?

Mr. Jefferson: We are concerned with both, although our concern is primarily with women.

For example, Ms. Breau, who is President of Kingston Elizabeth Fry, has cases of both men and women prisoners, and I believe that Ms. Faulkner has occasional contact with both.

Ms. Faulkner: Yes.

Ms. Jefferson: On a national level we work with the other national volunteer organizations to compare policies, et cetera, so it is up to us to learn, for example, what the inmate pay system is across the board and then how that particularly affects women.

I think we are reasonably knowledgeable. We can speak with a great deal of assurance, however, about the prison for women.

Senator Doody: I would like to know a little more about how the remission system actually works. Is remission generally earned by the inmates? Is it a system of loss of time off for negative behaviour? Does the prisoner go in at zero and work his way up on a point system to a level of earned remission, or is it a negative policy, where the prisoner earns demerits for misbehaviour? If a prisoner conforms to a system or enters programs, is that considered good behaviour?

Senator Godfrey: I asked those questions earlier.

Senator Doody: I am sorry. I will look for the answers in the transcript, then.

Ms. Jefferson: I will give you a general response. We do give that information in a general way in one or two places in our brief, but perhaps it would be helpful to be more specific.

First, the matter of how effective it is in terms of literally being earned varies from institution to institution. In the prison for women they lose the highest number of days of any institution for not participating in programs, or to put it another way, they do not earn remission at the highest level compared to any other institution. One reason is that the prison is small and the women are known very well. "You haven't shown up for work now for three days in a row. I will be talking to custody to find out if there is a problem."

In the large institutions it is difficult to say that it is earned in perhaps the way it could be in other institutions, but basically, when a prisoner enters an institution there is a general calculation that, if he earns all his remission days, he can generally expect to get out at such-and-such a date. Then each month the person has to earn 15 days, up to ten of which

[Traduction]

Mme Jefferson: Pas en ce domaine, non. Je pense que les criminels dangereux nous préoccupent.

Le sénateur Lapointe: Votre organisme s'intéresse-t-il seulement aux problèmes des femmes ou étudie-t-il aussi ceux des hommes?

Mme Jefferson: Nous nous intéressons aux deux, bien que nous accordons la priorité aux femmes.

Par exemple, M^{me} Breau, qui est présidente de la société Elizabeth Fry de Kingston, s'occupe à la fois des hommes et des femmes en prison et je crois, M^{me} Faulkner également à l'occasion.

Mme Faulkner: Oui.

Mme Jefferson: A l'échelon national, nous consultons les autres organismes bénévoles pour comparer entre autres nos politiques et il n'en tient qu'à nous de nous renseigner, par exemple, sur le système général de rétribution des détenus et d'évaluer comment il influe tout particulièrement sur les femmes.

Nous sommes passablement bien informés. Nous pouvons cependant parler avec beaucoup de certitude des prisons pour femmes.

Le sénateur Doody: J'aimerais en savoir un peu plus au sujet de la façon dont le système de remise de peine fonctionne. Les détenues en général doivent-elles mériter la réduction de peine? La détenue peut-elle perdre du temps de réduction accumulé pour mauvaise conduite? La détenue commence-t-elle à un moment donné à accumuler du temps de réduction selon un système de points ou s'agit-il plutôt d'un régime négatif en vertu duquel la détenue peut accumuler des points de démerite pour inconduite? Si une détenue se conforme au système ou qu'elle participe à des programmes, est-ce considéré comme une bonne conduite?

Le sénateur Godfrey: J'ai déjà posé ces questions.

Le sénateur Doody: Je m'excuse. Je vérifierai les réponses dans la transcription.

Mme Jefferson: Je vais vous donner une réponse générale. Notre mémoire contient des données générales à ce sujet à un ou deux endroits, mais il vaudrait peut-être mieux être plus précis.

Premièrement, le fonctionnement du système de mérite varie d'une institution à l'autre. Dans les prisons pour femmes, les détenues qui refusent de participer aux programmes perdent le nombre le plus élevé de jours ou, en d'autres mots, elles ne méritent pas le nombre maximum de jours de réduction comparativement à tout autre pénitencier. Cette situation s'explique en partie par le fait que les prisons sont petites et que les détenues sont bien connues. «Vous ne vous êtes pas présentée au travail pendant trois jours consécutifs. Je parlerai au gardien pour savoir s'il y a quelque chose qui ne va pas.»

Dans les grands pénitenciers, le temps de réduction de peine n'est pas compté de la même façon mais, essentiellement, lorsqu'une détenue entre dans une institution, on peut généralement prévoir que si elle mérite ses jours de réduction de peine, elle pourra s'attendre à sortir à une date précise. Ainsi, chaque mois, elle doit mériter quinze jours dont un maximum

[Text]

are for participation programs and five of which are for acceptable behaviour. If the prisoner is charged with an offence within the institution—anything from wilfully wasting food to talking back to an officer or causing some kind of minor incident—then, for that, the prisoner can lose days that have already been earned. It is double-pronged. It works for both positive and for negative behaviour.

Senator Doody: Does it improve behaviour in the institution?

Ms. Jefferson: Yes, we do believe so, and, certainly, the consequences of removing it at this point would be disastrous. It is a source of hope, and where there is hope there is a reason to try a little harder than you might otherwise do to behave properly and participate in programs.

Senator Doody: What percentage of the inmates actually lose remission?

Ms. Jefferson: Eighty-nine per cent of remission is earned. This does not, however, include all statistics concerning loss for disciplinary purposes. That is, it is earned, and if you are charged and sentenced, some days are taken off. It does not include that. It may be a little less than 89 per cent, but it is around there.

Senator Doody: Is it a system of loss of time off for negative conduct rather than time off for positive conduct?

Ms. Jefferson: It is both. We are not saying it should not be improved. We think there is room for improvement. For example, someone sitting in protective custody cannot participate in programs or get into much trouble; such a person is sitting in a cell by himself. It is more automatic for them, and it should not be so automatic. There are certain particular circumstances where it could be fine-tuned as a system.

Senator Doody: How much of it is judgmental on the part of the authorities in the institution? Do they have much scope in saying that a person should have time off or deciding that they do not like an attitude? Is there a thick rule book that tells the authorities whether or not a person warrants remission time, merit points or demerit points?

Ms. Jefferson: There are specific rules. For example, if you are charged with a minor offence, you lose two days for the month in which the offence took place. If it is a serious offence, you can lose up to a certain number of days. There are certain rules of thumb, but there is no huge manual. Maybe that is a good thing.

Senator Doody: Yes, I would think so.

Senator Lewis: Is a remission program actually aimed at assisting in keeping discipline in the institution, or is it aimed at rehabilitation?

[Traduction]

de dix au titre des programmes de participation et cinq pour bonne conduite. Si la détenue est accusée d'une infraction à l'intérieur du pénitencier, qu'il s'agisse de gaspiller volontairement de la nourriture, répondre à un officier ou provoquer un incident mineur, elle peut perdre des jours de réduction de peine déjà mérités. Le système fonctionne de deux façons dans la mesure où il tient compte du bon et du mauvais comportement.

Le sénateur Doody: Ce système contribue-t-il à améliorer le comportement dans les institutions?

Mme Jefferson: Oui, nous le croyons; en tout cas, l'abolition de ce système aurait des conséquences désastreuses. Il constitue une source d'espoir et lorsqu'une détenue a de l'espoir, elle fournit un effort supplémentaire pour bien se comporter et participer aux programmes.

Le sénateur Doody: Quel pourcentage des détenues perdent du temps de réduction de peine?

Mme Jefferson: Quatre-vingt-neuf pour cent du temps de rémission est mérité. Ces chiffres ne tiennent toutefois pas compte de toutes les statistiques concernant la perte de réduction de peine pour raison disciplinaire. En fait, la détenue mérite le temps de réduction de peine et si elle est accusée et condamnée, elle perd une partie de ce temps. Ce pourcentage ne tient pas compte de ce fait. Les chiffres sont peut-être un peu inférieurs à 89 p. 100 mais ils se situent à peu près à ce niveau.

Le sénateur Doody: Il s'agit d'un système de perte de temps de réduction pour inconduite plutôt que d'accumulation de temps pour bonne conduite?

Mme Jefferson: Les deux. Nous ne prétendons pas que le système n'a pas à être amélioré. Il y a certainement place pour de l'amélioration. Par exemple, une détenue placée en isolement préventif ne peut participer aux programmes ou avoir des ennuis; elle se trouve seule dans une cellule. Dans ce cas, l'accumulation de temps de réduction se fait automatiquement, mais cela ne devrait pas être ainsi. Dans certaines circonstances particulières, ce genre de situation pourrait être intégrée à un système.

Le sénateur Doody: Quelle marge de discrétion exercent les autorités du pénitencier à cet égard? Ont-elles la liberté de décider qu'une détenue a mérité une réduction de peine ou qu'elle a eu un comportement inacceptable? Y a-t-il un règlement écrit en vertu duquel les autorités peuvent décider qu'une détenue mérite ou non du temps de réduction de peine, c'est-à-dire qu'elle accumule des points de mérite ou de démerite?

Mme Jefferson: Il y a des règles précises. Par exemple, si la détenue est accusée d'une infraction mineure, elle perd deux jours par mois pendant le mois au cours duquel elle a commis son forfait. Les autorités exercent une certaine discrétion quant à l'application des règles, mais il n'existe pas de règlement écrit. Cela vaut peut-être mieux ainsi.

Le sénateur Doody: Oui, je le pense.

Le sénateur Lewis: Le programme de remise de peine vise-t-il à maintenir la discipline dans les institutions ou à réhabiliter les détenues?

[Text]

Ms. Jefferson: I think, with the present lack of programs in the institutions in which inmates can participate, it is probably more disciplinary than encouraging them to attend programs. I think it could be aimed more towards rehabilitation if you had a range of programs which were an incentive to seek treatment. If someone really put effort into a treatment program, particularly if it were several years long, with the hope that, if inmates followed that program and they were successful, and had a positive attitude, they might earn time off their sentence, it could be a very useful tool, even more so than it is now, for encouraging program participation and positive behaviour as opposed to negative behaviour.

As it stands now, it means that you are not going to get out quite so soon if you are a trouble-maker.

The Chairman: My understanding, from previous testimony, is that one cannot require an inmate to go and take treatment.

Ms. Jefferson: You mean the sentencing judge?

The Chairman: Even the warden within the institution itself. If a prisoner refuses psychiatric treatment, she cannot be required to take it. You can see that it probably would not do much good in any event if that were the case. Over and above that, even if she wants to seek treatment, you say there are probably not the facilities or the time available in any case. If a prisoner expresses the wish to undertake treatment, could that earn her an extra day off?

Ms. Jefferson: Just because she has said she wants to do it?

Ms. Breau: We were talking about a program that could be set up. Certainly, at this stage, it is almost ludicrous because they can say they want treatment knowing it is not available.

Ms. Jefferson: A person could go the opposite way and just stay in the cell day after day. At least, while waiting for treatment, after having expressed an interest, they can participate in what is available, even if it is a group session once a week. At least there is a positive attitude change in that person.

The Chairman: I would like some clarification of your second recommendation. You say that you recommend that the concept of mandatory supervision be abandoned and that short remission be earned. Are you saying that the present system of who determines earned remission should remain in force, or are you considering our recommendation? We have heard that earned remission, whatever length it may be should be the decision of the parole board.

[Traduction]

Mme Jefferson: Compte tenu de l'insuffisance de programmes auxquels les détenues peuvent participer, la remise de peine constitue sans doute davantage une mesure disciplinaire qu'un moyen d'encourager les détenues à participer à des programmes. On pourrait sans doute favoriser davantage la réhabilitation s'il existait une gamme de programmes qui encourageaient les détenues à rechercher une forme de traitement. Si on consacrait vraiment beaucoup d'efforts à un programme de traitement, en particulier sur une période de plusieurs années dans l'espoir que, si des détenues y participaient avec succès et dans un esprit positif, elles pourraient obtenir une réduction de peine, ce programme pourrait constituer un moyen très utile, même plus qu'à l'heure actuelle, d'encourager la participation aux programmes comme source d'encouragement à la bonne conduite plutôt qu'à un comportement négatif.

Dans l'état actuel des choses, cela signifie qu'une détenue fautrice de troubles n'aura pas droit aussi tôt à une libération anticipée.

Le président: D'après les témoignages précédents, je crois savoir qu'on ne peut exiger d'une détenue qu'elle suive un traitement.

Mme Jefferson: Vous parlez du juge qui impose la sentence?

Le président: Même le directeur de l'institution ne le peut. Si une détenue refuse un traitement psychiatrique, on ne peut l'y contraindre. Vous vous doutez bien que de toute façon, un traitement imposé par la contrainte n'aurait pas de bons résultats. De plus, même si la détenue désire subir un traitement, vous dites qu'on ne dispose pas toujours des moyens ou du temps voulus pour le faire. Si une détenue exprime le désir de subir un traitement, est-ce qu'elle peut ainsi se mériter une réduction de peine?

Mme Jefferson: Simplement parce qu'elle a manifesté le désir de suivre un traitement?

Mme Breau: Nous parlions d'un programme qui pourrait être mis sur pied. A l'heure actuelle, ça serait un peu ridicule car une détenue pourrait toujours déclarer qu'elle veut suivre un traitement, sachant très bien que ce n'est pas possible.

Mme Jefferson: Un individu pourrait adopter l'attitude contraire et se confiner dans sa cellule jour après jour. Par ailleurs, celui qui attend de subir un traitement après en avoir manifesté le désir peut toujours participer aux programmes disponibles, par exemple une séance de groupe hebdomadaire. Cette personne aura au moins manifesté une attitude positive.

Le président: Pourriez-vous me préciser votre deuxième recommandation. Lorsque vous dites que vous recommandez que la notion de libération conditionnelle obligatoire soit abandonnée et que la remise de peine à court terme soit méritée, proposez-vous le maintien de l'actuelle discrétion des autorités en matière de réduction de peine ou favorisez-vous plutôt notre recommandation? On nous a dit que la réduction de peine, pour quelque durée que ce soit, devrait relever de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

[Text]

Ms. Jefferson: No, we are proposing it stay as it is now, that is, it should be the institutional authorities.

The Chairman: When you are talking about short remission, are you talking about something less than the present one-third, more than one-third, or where are you going?

Ms. Jefferson: No, that was an unfortunate term we used in comparing it to other jurisdictions. We are proposing that the present system of one-third be maintained, but that mandatory supervision be ended.

We are basically going back to the system of the early seventies prior to the introduction of mandatory supervision.

In addition to that, we feel that as an inmate is coming up to the mandatory release date, we should have a pre-release pass system into the community where he can meet with a voluntary agency, his family or a prospective employer and readjust himself prior to actually walking out on the street. That was done, in a fashion, in the old days, but not in as structured and prepared a way as we think it should be done.

The Chairman: You recommend that should be done within that middle period?

Ms. Jefferson: That is right. Perhaps it should be done a few months prior to the actual date of release. At that time we should start to institute escorted passes and then, perhaps, eight-hour unescorted passes, leading up to a weekend release.

Senator Lapointe: Why do you resent the concept of mandatory supervision so much? Is it because it is badly applied? If it were called, for example, "optional counselling," and you changed the formula, would you support that?

Ms. Jefferson: We are not against counselling; that is our business. We are there to provide help. Our problem is the word "mandatory."

If I say to you, "I am going to help you whether you want me to or not," what will your attitude be? We would much rather meet the prisoner while she is inside, see if she is interested in coming on a pass to our house, and develop a relationship with her. That makes a big difference in terms of possible success in changing that person's behaviour or helping re-integration. There is some kind of voluntariness involved and that is essential to be successful.

Senator Godfrey: I would just like to comment on this paper we have received concerning public attitudes. Of course, all Canadians feel they are much better than Americans—our cities are safer, and so on and so forth. I must say that I was surprised when, last year, I discovered that our violent crime rate, on a population basis, was only one-fifth of that of the United States.

When I look at this table, I am surprised to know that 28 per cent of the population are more knowledgeable on the subject than I.

[Traduction]

Mme Jefferson: Non, nous proposons de conserver le système actuel, c'est-à-dire que la décision relève des autorités du pénitencier.

Le président: Lorsque vous parlez de remise de peine à brève échéance, s'agit-il d'une période de moins du tiers ou de plus du tiers de la peine, ou d'autre chose?

Mme Jefferson: Non, cela constituait un mauvais moyen de comparaison avec d'autres juridictions. Nous proposons de conserver l'actuel système d'un tiers, mais d'abolir la libération sous surveillance obligatoire.

Nous proposons le retour au système du début des années soixante-dix, avant l'introduction de la libération sous surveillance obligatoire.

En outre, nous aimerions que pour le détenu qui approche de la date de la libération obligatoire il y ait un système de congé avant la mise en liberté afin qu'il puisse contacter un organisme bénévole, sa famille ou un employeur éventuel et se réintégrer avant d'être réellement libéré. On procédait un peu de la sorte anciennement, mais le système n'était pas aussi structuré et achevé que celui que nous préconisons.

Le président: Vous recommandez que cela se fasse à mi-chemin de la peine?

Mme Jefferson: Oui. Cela pourrait peut-être se faire quelques mois avant la date de libération. A cette étape, le détenu pourrait peut-être recevoir son congé sous escorte, puis un congé sans escorte pour une durée de 8 heures et enfin une libération pour un weekend.

Le sénateur Lapointe: Pourquoi en avez-vous tellement contre la surveillance obligatoire? Est-ce parce qu'elle est mal appliquée? Si on l'appelait, par exemple, «orientation facultative» et que la formule était modifiée, l'appuieriez-vous?

Mme Jefferson: Nous ne sommes pas contre les services d'orientation; c'est notre affaire. Nous sommes là pour apporter de l'aide. Notre problème, c'est le mot «obligatoire».

Si je vous disais «je vous aiderai, que vous le vouliez ou non» quelle attitude adopteriez-vous? Nous préférons de beaucoup rencontrer la détenue alors qu'elle est encore incarcérée et vérifier si elle est intéressée à venir nous rencontrer pendant un congé afin d'établir des rapports avec elle. Cela fait une énorme différence quant aux chances d'amener une personne à modifier son comportement ou à se réintégrer. Il doit y avoir un élément de spontanéité et cette notion est essentielle à la réussite.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais dire quelque chose au sujet du document que nous avons reçu concernant l'attitude du public. Tous les Canadiens estiment que la situation au Canada est bien meilleure qu'aux États-Unis parce que nos villes sont plus sûres, etc. J'avoue que j'étais surpris d'apprendre l'an dernier que notre taux de criminalité, proportionnellement à la population, équivaut au cinquième de celui des États-Unis.

En regardant ce tableau, je constate avec surprise que 28 p. 100 de la population sont mieux informés sur le sujet que je ne le suis.

[Text]

There are still two-thirds who do not realize that the problem is not as great.

Ms. Jefferson: That is right.

Senator Godfrey: After I learned that, what really impressed me was the head of the parole board saying on some television program that the United States judicial system imposes much longer sentences than those imposed in Canada. Obviously, that does not solve the problem, because there is five times the violent crime rate in the United States than there is in Canada.

Ms. Jefferson: My understanding is that the United States is much more punitive and becoming even more so. They are imposing even longer sentences. We are saying that that does not seem to be an effective way of going about it.

Senator Godfrey: Well, it does not work in the United States.

The Chairman: Statistics I saw recently indicated that the United States has, by far, the highest prison population in the world, and Canada has the second highest prison population in the world, but only half that of the United States.

Senator Godfrey: Is that on a per capita basis?

The Chairman: Yes.

Ms. Jefferson: That sounds accurate.

Ms. Faulkner: I have seen statistics which indicate the same thing. We have the longest periods of incarceration next to the United States.

The Chairman: You are also talking about the actual periods of incarceration as opposed to the numbers in the prison population?

Ms. Faulkner: Yes.

Senator Lapointe: You seem to be against increasing the number of prisons, but do you not think that, with the increase in the prison population, it will be necessary to construct new prisons or improve conditions in existing prisons?

Ms. Jefferson: The question of a building plan is actually quite a major issue these days, generally, but I think the committee should ask for information on this from the Correctional Services of Canada, because our understanding is that they have just completed a study on security levels or classification levels within the penitentiary system and have found that something like 40 per cent of the people in maximum security do not have to be there, which is, of course, where overcrowding takes place. They are recommending, if all goes according to plan, reducing the numbers in maximum security and cascading down the system, as they like to say, those in maximum security. They recommend that if new penitentiaries are to be constructed, they should be minimum security penitentiaries.

If this is not planned carefully, and there is a sudden increase in prison population, we will have to construct max-

[Traduction]

Il y a toujours deux tiers de la population qui ignorent que la situation n'est pas aussi grave chez nous.

Mme Jefferson: C'est exact.

Le sénateur Godfrey: Après avoir pris connaissance de ces faits, j'ai été vraiment impressionné par les propos du directeur de la Commission des libérations conditionnelles qui déclarait à une émission télévisée que le système judiciaire américain impose des peines beaucoup plus lourdes qu'au Canada. De toute évidence, cela ne résout pas le problème puisque la criminalité aux États-Unis est cinq fois plus élevée qu'au Canada.

Mme Jefferson: Le système pénal américain me semble être beaucoup plus répressif et il l'est apparemment de plus en plus. Cette ligne de conduite ne nous semble pas efficace.

Le sénateur Godfrey: En tout cas, ça ne fonctionne pas aux États-Unis.

Le président: Des statistiques dont j'ai pris connaissance récemment indiquent que les États-Unis ont, et de loin, le nombre de détenus le plus élevé au monde et que le Canada se classe au deuxième rang, mais avec un nombre de détenus deux fois moins élevé qu'aux États-Unis.

Le sénateur Godfrey: Par habitant?

Le président: Oui.

Mme Jefferson: Cela semble exact.

Mme Faulkner: J'ai pris connaissance de statistiques qui indiquaient la même chose. Nous nous classons deuxième au monde après les États-Unis pour la durée de l'incarcération.

Le président: Vous parlez aussi des périodes d'incarcération indépendamment de la population des pénitenciers?

Mme Faulkner: Oui.

Le sénateur Lapointe: Vous semblez être contre un accroissement du nombre de pénitenciers, mais ne croyez-vous pas qu'avec l'augmentation de la population dans les pénitenciers, il deviendra nécessaire d'en construire de nouveaux ou d'améliorer les conditions de détention?

Mme Jefferson: La question d'un plan de construction constitue à l'heure actuelle un problème majeur, mais je recommanderais au Comité de s'informer à ce sujet auprès des Services correctionnels du Canada. Nous croyons savoir que les Services viennent tout juste de terminer une étude sur les niveaux de sécurité ou les niveaux de classification à l'intérieur du système pénitenciaire et qu'on a constaté que quelque 40 p. 100 des détenus qui se trouvent dans les pénitenciers à sécurité maximale ne devraient pas y être; or, les problèmes de surpopulation se produisent justement dans ce type de pénitencier. Si tout se passe comme prévu, on recommande de réduire le nombre de détenus en sécurité maximale et de les reclasser à des niveaux de sécurité inférieurs. Les Services correctionnels recommandent que si de nouveaux pénitenciers sont construits, ce soit des pénitenciers à sécurité minimale.

Si la situation n'est pas bien planifiée et qu'il se produisait subitement une augmentation de la population dans les pénit-

[Text]

imum security institutions. Those are the most expensive kind to construct. A minimum security institution is much cheaper to construct.

This is a complicated question, but in general there does not seem to be any justification for building maximum security institutions, all things considered. This might force their hand to deal with overcrowded prisons.

Senator Godfrey: Can you give us an idea as to the cost per prisoner? The last figure I recall hearing was \$39,000 a year. What is the difference between keeping a prisoner in a maximum security institution and in the lowest security classified institution?

Ms. Jefferson: Approximately—because I do not have the figures with me—they would range from \$22,000 to \$25,000 for minimum security, and up to \$65,000 for maximum security in special institutions.

That cost will escalate. The new penitentiary to be built in New Brunswick is going to cost as high as \$60 or \$70 million to construct, a large amount of money. That money could be spent on programs. The money for the construction of that one prison could provide funding for the kinds of programs we say are needed within the penitentiary system. So, the money could be made available if Parliament placed priority on those programs.

Senator Lapointe: When there is over-crowding, double-bunking, and so forth, it is hard to make money available for those kinds of programs.

Ms. Jefferson: It will be wonderful when this new classification system is introduced. In five years we will have a more manageable system in terms of where people are located. It is always easier to help someone in a setting where there is no barbed wire around the classroom.

The Chairman: If there are no further questions, honourable senators, then on your behalf I should like to thank our witnesses for their most helpful presentation.

The committee adjourned.

[Traduction]

tenciers, il faudrait construire des pénitenciers à sécurité maximale, qui sont les plus coûteux. La construction d'une institution à sécurité minimale coûte beaucoup moins cher.

Il s'agit d'une question compliquée mais, en général, rien ne justifie la construction de pénitenciers à sécurité maximale; tout compte fait, ce pourrait être un moyen de forcer les autorités à régler le problème de la surpopulation.

Le sénateur Godfrey: Pouvez-vous nous donner une idée du coût par prisonnier? Les derniers chiffres dont je me rappelle étaient de \$39,000 par année. Quelle différence y a-t-il entre garder un détenu dans un pénitencier à sécurité maximale et un autre dans un pénitencier à sécurité minimale?

Mme Jefferson: Il en coûte environ (je n'ai pas les chiffres devant moi) de \$22,000 à \$25,000 dans le cas des pénitenciers à sécurité minimale et jusqu'à \$65,000 dans les cas de détention à sécurité maximale dans des institutions spéciales.

Les coûts iront en augmentant. Le nouveau pénitencier qui doit être construit au Nouveau Brunswick coûtera de 60 à 70 millions de dollars; c'est toute une somme. Cet argent aurait pu être consacré à des programmes. Les fonds réservés à la construction de cette prison pourraient servir au financement de programmes du genre de ceux dont ont besoin les pénitenciers. Ces fonds pourraient être acquis si le Parlement accordait priorité à ce genre de programmes.

Le sénateur Lapointe: Lorsqu'il y a surpopulation et que les détenus doivent utiliser des lits superposés, il devient difficile de financer des programmes de ce genre.

Mme Jefferson: Ce sera merveilleux lorsque le nouveau système de classification sera établi. Dans cinq ans, nous aurons un système beaucoup plus facile à gérer en raison des locaux. Il est toujours plus facile d'aider quelqu'un dans un décor qui n'est pas entouré de fils barbelés.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, honorables sénateurs, j'aimerais remercier en votre nom les témoins pour leur très utile déposition.

Le Comité s'ajourne.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacre-Coeur,
Hull Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

The Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:

Ms. Christie Jefferson, Executive Director;
Ms. Susan C. Breau, Barrister and Solicitor, President,
Elizabeth Fry Society of Kingston;
Ms. Carol Faulkner, Executive Director, Elizabeth Fry
Society of Ottawa.

L'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry:

M^{me} Christie Jefferson, directeur administratif;
M^{me} Susan C. Breau, avocat, président, Société Elizabeth
Fry de Kingston;
M^{me} Carol Faulkner, directeur administratif, Société Eliza-
beth Fry d'Ottawa.

24
32



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Président:
L'honorable JOAN NEIMAN

Tuesday, February 15, 1983

Le mardi 15 février 1983

Issue No. 40

Fascicule n° 40

Second Proceedings on:

Bill S-33, "An Act to give effect, for
Canada, to the Uniform Evidence Act
adopted by the Uniform Law Conference
of Canada"

Deuxième fascicule concernant:

Le Projet de loi S-33, «Loi donnant effet
pour le Canada à la loi uniforme sur la
preuve adoptée par la Conférence canadienne
de l'uniformisation du droit»



WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
Doody	*Olson
*Flynn	Pitfield
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Stollery
Lamontagne	Tremblay
Lang	Walker
Langlois	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
Doody	*Olson
*Flynn	Pitfield
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Stollery
Lamontagne	Tremblay
Lang	Walker
Langlois	

**Membres d'office*

(Quorum 5)



ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,
December 7, 1982:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Lewis, seconded by the Honourable Senator Barrow, for the second reading of the Bill S-33, intituled: "An Act to give effect, for Canada, to the Uniform Evidence Act adopted by the Uniform Law Conference of Canada".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Frith for the Honourable Senator Lewis moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat le 7 décembre 1982:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Lewis, appuyé par l'honorable sénateur Barrow, tendant à la deuxième lecture du Bill S-33, intitulé: «Loi donnant effet pour le Canada à la Loi uniforme sur la preuve adoptée par la Conférence canadienne de l'uniformisation du droit».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Frith, pour l'honorable sénateur Lewis, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P., propose que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 15, 1983
(60)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:48 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Asselin, Bosa, Godfrey, Haidasz, Lapointe, Leblanc, Lewis, Neiman, Pitfield and Rousseau. (10)

Also present: Honourable Senator Stanbury.

In attendance: Mrs. Monique Hébert, Law and Government Division, Research Branch, Library of Parliament.

Witnesses:

Professor Paul F. Rothstein, Georgetown University Law Center, Washington, D.C.

From the Department of Justice:

Mr. E. A. Tollefson, Co-ordinator (Criminal Law Review).

The Committee considered Bill S-33 intituled: "An Act to give effect, for Canada, to the Uniform Evidence Act adopted by the Uniform Law Conference of Canada".

Mr. Rothstein made a statement and with Mr. Tollefson, answered questions.

At 5:15 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Paul Bélisle

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 15 FÉVRIER 1983
(60)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 48 sous la présidence de l'honorable sénateur Joan Neiman, présidente.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Asselin, Bosa, Godfrey, Haidasz, Lapointe, Leblanc, Lewis, Neiman, Pitfield et Rousseau. (10)

Aussi présent: L'honorable sénateur Stanbury.

Également présent: M^{me} Monique Hébert, Division du droit et du gouvernement, Service de recherches, Bibliothèque du Parlement.

Témoins:

Professeur Paul F. Rothstein, Georgetown University Law Center, Washington, D.C.

Du ministère de la Justice:

M. E. A. Tollefson, coordonnateur (Révision du droit pénal).

Le Comité étudie le projet de loi S-33, «Loi donnant effet pour le Canada à la Loi uniforme sur la preuve adoptée par la Conférence canadienne de l'uniformisation du droit».

M. Rothstein fait une déclaration puis, avec l'aide de M. Tollefson, répond aux questions.

A 17 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 15, 1983

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3.45 p.m. to consider Bill S-33, to give effect, for Canada, to the Uniform Evidence Act adopted by the Uniform Law Conference of Canada.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I have explained to our guest, Professor Rothstein, that the Senate is sitting this afternoon, and that there are other committees also sitting at the same time.

It is my pleasure to welcome as our guest today Professor Paul Rothstein, who is Professor of Law at Georgetown University Law Center. Professor Rothstein has been here on a conference which has just finished, with some of our law officers and others. We were fortunate in being able to ask him to stay over for a few extra hours and speak to us with respect to the Uniform Evidence Act, on which he is an expert. He has taught for 17 years and has been a practitioner of the law; he has written four books and approximately 100 legal articles.

I may say that Professor Rothstein has very kindly presented to this committee two books, which I know you will want to borrow and read. One of the books is *Evidence—State and Federal Rules*, and the other is *Federal Rules of Evidence*. You can see that he has vast experience in this field.

He has been a consultant to various governmental groups and law reform groups, including the National Conference of Commissioners on Uniform State Laws, the National Academy of Sciences, the United States House and Senate on such matters as evidence and criminal law. He is a frequent lecturer to judges and bar organizations. He has been intimately involved in the legislative drafting of the proposed American federal criminal code, the federal rules of evidence and the federal rules of criminal procedure. I understand that he has more than a passing acquaintance with the background of our present Bill S-33, so it gives me a great deal of pleasure to call on Professor Rothstein to comment on our respective types of laws of evidence.

Professor Paul F. Rothstein, Georgetown University Law Center, Washington, D.C.: Thank you very much, Senator Neiman, and thank you all, ladies and gentlemen, for inviting me. I will structure my comments by saying first a few words generally about the burning question which arises when an accumulated body of law is taken and there is an attempt to codify it. I realize this is not a complete codification, but I will use the terms "code" and "codification" to cover what it is. There is a central question that always arises. Why take the accumulated law, the common law if you will, the case law, and put it into a comprehensive statement or codification? That question came up in the United States when we were drafting our federal rules of evidence, which have been in force since 1975 and are a relatively complete codification. The question that repeatedly arises, as I work with some of the

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 15 février 1983

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 45 pour étudier le projet de loi S-33 donnant effet pour le Canada à la loi uniforme sur la preuve adoptée par la Conférence canadienne de l'uniformisation du droit.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, j'ai expliqué à notre invité, M. Rothstein, que le Sénat siège cet après-midi et que d'autres comités se réunissent également à la même heure.

J'ai le plaisir d'accueillir aujourd'hui M. Paul Rothstein, professeur de droit au Georgetown University Law Center. M. Rothstein a assisté à une conférence qui vient tout juste de se terminer et à laquelle certains de nos légistes et autres fonctionnaires ont également pris part. Nous avons eu la chance de lui demander de rester quelques heures de plus pour discuter avec nous de la Loi uniforme sur la preuve, car il est expert en la matière. Il enseigne depuis 17 ans et pratique le droit; il a rédigé quatre ouvrages et une centaine d'articles en matière de droit.

Je voudrais ajouter que M. Rothstein a eu la gentillesse de nous passer deux de ses ouvrages, que vous voudrez sans doute emprunter et lire, et qui s'intitulent *Evidence—State and Federal Rules*, et *Federal Rules of Evidence*. Vous pouvez voir qu'il a une grande expérience dans ce domaine.

Il a déjà travaillé auprès de divers services gouvernementaux et groupes de réforme du droit, y compris le National Conference of Commissioners on Uniform State Laws, la National Academy of Sciences, ainsi que la Chambre et le Sénat États-Unis, à titre de conseiller sur des questions comme la preuve et le droit pénal. Il donne souvent des conférences à des juges et à des associations de Barreau. Il a participé de façon active à la rédaction du code criminel fédéral américain proposé, et des règles fédérales sur la preuve et sur la procédure criminelle. Je crois comprendre qu'il connaît assez bien les étapes qui ont mené à la création de notre projet de loi S-33. C'est donc avec plaisir que j'invite M. Rothstein à nous faire connaître ses commentaires sur les règles de la preuve de nos pays respectifs.

Professeur Paul F. Rothstein, Georgetown University Law Center, Washington, D.C.: Je vous remercie, sénateur Neiman, ainsi que vous tous, mesdames et messieurs, de m'avoir invité. Je commencerai d'abord par vous dire quelques mots sur la question épineuse que l'on se pose lorsqu'on prend un ensemble de lois pour les codifier. Je sais qu'il ne s'agit pas là d'une codification complète, mais j'utiliserai les expressions «code» et «codification» pour vous expliquer ce qu'on entend par cela. Une question est toujours soulevée. Pourquoi prendre l'ensemble des lois, la common law si vous préférez, le droit jurisprudentiel, et en faire une codification complète? Cette question a été soulevée aux États-Unis lors de la rédaction des règles fédérales de la preuve, en vigueur depuis 1975, et qui constituent une codification relativement complète des lois. La question qui revient toujours quand je travaille avec certains États

[Text]

states in the United States that are thinking of adopting a code or have adopted their own codifications, is the central question: What advantages does one expect to get from a code? After I addressed myself to that I thought I would just make myself available here for questions from members of the committee.

I am somewhat familiar with your Bill S-33. Mr. Ed Tollefson, who headed up the study that produced the working papers for that draft, is here. He is with the Department of Justice and he has asked me up on several occasions at several stages of the predecessor to Bill S-33, and I saw in it many similarities to the kind of problems we have faced in our federal rules of evidence.

In the United States the impetus for codification and the need for evidence codification sprang from several areas and several sources. It was thought that relying on a common law body of evidence, on various sources of evidence, text writers, cases from the various states, cases from England, which were often very vague kinds of sources, was not a satisfactory way to proceed; it led to many disadvantages. For example, young lawyers, new lawyers, had to consult many sources to find out what evidence would govern. Every different federal circuit, every different state, had essentially a different body of evidence law, because the common law was not one strand but many strands and it could be, and was, interpreted in many different ways, so there was disuniformity and diversity amongst the various jurisdictions. It meant that lawyers could not freely move from one jurisdiction to another or from the state to the federal level without learning new evidence law.

I think some of this experience is applicable to Canada, although not all of it; similar forces are at work. In a magazine called *The Lawyer* which I saw in Ed Tollefson's office today there was an article saying there is a considerable push in Canada now to make lawyers more mobile so that they can move freely across Canada and practise in different courts. I think it would be desirable not to require them to learn wholly different kinds of evidence law.

Especially was this important in the area where we have appointed counsel in criminal cases, appointed from, for example, state civil practice to handle a criminal case in the federal court. If the state laws and federal laws of evidence were different they could not conveniently do so, so lawyer mobility in every sense of the word was considered important. Having a common focus for all the judges across the country to use, to shoot at, in terms of a statement of unified evidence principles was considered to be very important. Having a common focus for the teaching of evidence law to new young lawyers, a place where they can look in a code, in a book, and see relatively succinctly stated rules of evidence, was considered to be important. Sometimes you had to consult 75 cases and six different statutory provisions to see what the operative evidence was. Having a body of law that could be taught conveniently in law schools was considered important. I think all these are things that will come out of the code; they are important aims of the code. They will not be achieved with 100 per cent perfection,

[Traduction]

américains qui envisagent d'adopter un code ou qui ont adopté leur propre codification est la suivante: quels avantages espère-t-on tirer d'un code? Après avoir examiné cet élément, je répondrai aux questions des membres du Comité.

Je connais assez bien votre projet de loi S-33. M. Ed Tollefson, qui a dirigé le groupe d'étude chargé de préparer les documents nécessaires à sa rédaction, est avec nous aujourd'hui. Il travaille au ministère de la Justice et il m'a consulté à plusieurs reprises lors de l'étude du projet de loi qui porte maintenant le numéro S-33. J'ai relevé dans ce projet de loi de nombreux problèmes auxquels nous avons dû faire face en établissant nos propres règles fédérales de la preuve.

Aux États-Unis, plusieurs groupes d'intérêt ont fait ressortir le besoin de procéder à une codification des règles de la preuve. On était d'avis que le fait de se reporter à la common law, aux diverses règles de la preuve, aux arrêstistes, aux cas propres à divers États et à l'Angleterre, qui étaient souvent des sources de référence très vagues, ne constituait pas une bonne façon de procéder; cette méthode comportait de nombreux inconvénients. Par exemple, les jeunes avocats, les nouveaux, devaient consulter de nombreuses sources pour trouver quelle preuve avait été admise pour juger un cas. Chaque circuit fédéral, chaque État, possédait différentes règles de la preuve, parce que la common law ne s'appliquait non pas à un, mais à de nombreux domaines; elle était donc interprétée de nombreuses façons différentes, de sorte qu'il existait un manque d'uniformité entre les diverses compétences. Il en résultait que les avocats ne pouvaient passer d'une compétence à l'autre, ou d'un État au palier fédéral, sans devoir apprendre de nouvelles règles de la preuve.

Je crois que cette situation, dans une certaine mesure, se reproduit au Canada; des pressions similaires se font sentir. Dans la revue intitulée *The Lawyer*, que j'ai vue aujourd'hui dans le bureau d'Ed Tollefson, il y avait un article qui affirmait que beaucoup de pressions étaient actuellement exercées au Canada pour rendre les avocats plus mobiles, pour leur permettre de pratiquer dans n'importe quelle juridiction au Canada. Je crois que ce serait une bonne chose s'ils n'étaient pas obligés d'apprendre différentes règles de la preuve.

C'est surtout important dans le cas où l'on nomme un avocat spécialisé en droit civil par exemple pour s'occuper d'un cas criminel dans une cour fédérale. Si les règles de la preuve de l'État et du fédéral étaient différentes, cela ne pourrait être fait; c'est pourquoi la mobilité d'un avocat, dans toute l'acceptation du terme, a été jugée importante. Le fait de permettre à tous les juges des pays de se baser sur une source de référence universel, c'est-à-dire des règles de ces preuves uniformes, était jugé très important. Le fait d'avoir une source de référence universelle pour enseigner les règles de la preuve aux jeunes avocats, une source qu'ils retrouveraient dans un code, un ouvrage, dans lequel on pourrait trouver des règles de preuve relativement précises, était jugé important. Il fallait parfois consulter 75 affaires et six différents règlements statutaires pour trouver le genre de preuve qui était admise. Le fait d'avoir un ensemble de lois qui pourraient très bien être enseignées dans les facultés de droit était jugé important. Je crois que ce sont toutes des choses qu'un code nous permettra

[Text]

but the system will tend to operate better if we do have such a code.

The particular problem that we had in the United States in the first few years of having the code in operation was that there was a considerable number of appeals, and there still are, because when you have a new code nobody knows what it means and they want to appeal it. You will also have a heightened sensitivity of evidence questions, because people have been studying the new code and there has been a lot of publicity about it.

It is important not to exaggerate expectations for a code; it will not answer all questions; there will still be room for interpretation. Also, there will be appeals. The common law will still have to play a role, and you cannot anticipate every situation. However, in general we have found in the United States it works satisfactorily. I might add that your code in Bill S-33 makes some substantial improvements over what we have, and it can be expected to work even better.

At this point it would be well to see if there are any questions.

Senator Godfrey: What are the improvements?

Professor Rothstein: You have done a better job in the area of expert testimony than we did. I was a bit apprehensive when we adopted our code that it not only opens the door to more legitimate experts, which was needed, because we were operating in the 18th century and freezing out a lot of valid 20th century experts, but that in doing so they did not provide any standards to distinguish the charlatans from the savants. I was worried that we would have all kinds of spurious experts, supposed experts in what are discriminatory practices, who really were not firmly in any body of learning, such as sociologists and psychologists. We even had a case in which someone purported to be an expert in the buying practice of poor people for the purpose of determining whether a particular selling practice was a deceptive commercial practice. We have had psychologists come on the stand and say a certain criminal defendant did not have the character traits or personality traits necessary to commit a violent or aggressive act, and then other psychologists would say the person does have the kind of psychological bent to commit violent and aggressive acts. A case that comes to my mind is one in which a farmer shot a helicopter down because he allegedly did not like it travelling over his property, and the psychologist said, "We have examined this man's mind and he does not have the kind of mind that could do that kind of thing." Obviously, another psychologist said just the opposite. You can see that it is open to abuses. You have done a much better job on that, it seems to me. You have eliminated the boobytrap that was in our expert provisions. The booby trap was that under our code an expert does not have to state the basis of his opinion; that is left to the cross-examiner to bring out. Any cross-examiner worth his salt might be very wary of that if he does not know in advance what kind of law he is getting into. In criminal cases we have no discovery, and in civil cases the discovery of experts was rather limited. I thought that was a bad provision.

[Traduction]

d'avoir. Ce sont là des objectifs importants du code. Ces objectifs ne seront peut-être pas pleinement réalisés, mais l'existence d'un tel code rendra le système plus efficace.

Le code, au cours des premières années de sa mise en œuvre, a donné lieu à un problème particulier aux États-Unis; en effet, un nombre considérable d'appels ont été interjetés, parce que lorsqu'un nouveau code est mis au point, personne ne sait ce qu'il veut dire et par conséquent, tout le monde cherche à le contester. Et les questions concernant la preuve seront traitées avec plus de délicatesse, parce que les gens connaissent le nouveau code et qu'il a fait l'objet d'une grande publicité.

Il ne faut pas trop attendre d'un code; il ne permettra pas de répondre à toutes les questions; il donnera encore lieu à des interprétations. Et il y aura encore des appels. La common law aura toujours un rôle à jouer, et on ne saurait prévoir ce qui arrivera dans chaque cas. Toutefois, nous avons trouvé aux États-Unis que le code est dans l'ensemble, efficace. Je voudrais ajouter que le code prévu dans votre projet de loi S-33 constitue une amélioration appréciable par rapport au nôtre et on peut s'attendre qu'il sera encore plus efficace que le nôtre.

Je voudrais savoir à ce point-ci si vous avez des questions à poser.

Le sénateur Godfrey: Quelles sont ces améliorations?

M. Rothstein: Vos dispositions concernant les témoins experts sont meilleures que les nôtres. J'étais un peu inquiet lorsque nous avons adopté notre code car celui-ci ouvrait non seulement la porte à des experts légitimes, chose qui s'avérait nécessaire parce que l'on travaillait avec des lois du XVIII^e siècle qui empêchaient un grand nombre d'experts importants de témoigner, aujourd'hui il ne fournissait de plus aucune norme qui nous permettait de distinguer les charlatans des savants. Je craignais que nous n'ayions toutes sortes de faux experts, de soi-disant experts, qui se voudraient discriminatoires, qui ne soient pas vraiment spécialisés dans un domaine, comme les sociologues et les psychologues. Nous avons même eu, dans un cas, une personne qui affirmait se spécialiser dans l'étude des habitudes d'achat des personnes pauvres afin de déterminer si une technique de vente particulière était jugée trompeuse. Certains psychologues ont affirmé qu'une certaine personne accusée d'avoir commis un acte criminel ne possédait pas les traits de caractère nécessaires pour commettre un geste violent ou agressif, alors que d'autres psychologues sont venus prétendre le contraire. Je me souviens d'un autre cas où un fermier a abattu un hélicoptère parce qu'il n'aimait pas, paraît-il, que l'appareil survole son terrain. Un psychologue a affirmé: «Nous avons examiné cette personne et il n'a pas le penchant d'une personne qui ferait ce genre de chose». Évidemment, un autre psychologue a dit le contraire. Vous pouvez voir qu'il peut y avoir des abus. Je crois que vous avez fait un meilleur travail que nous à ce chapitre. Vous avez éliminé le piège qui existe dans nos dispositions au sujet des témoins experts. En vertu de notre code, un expert n'est pas tenu de dire sur quels faits il se base pour former une opinion; c'est le contre-interrogateur qui doit le faire. Tout contre-interrogateur intelligent doit être prudent à cet égard s'il ne sait pas dans quelle compétence il sera appelé à travailler. En matière criminelle, il n'y a pas d'interrogatoire, alors qu'en matière

[Text]

It meant a lot of faulty bases; a lot of shifting sand in the foundation of an expert's testimony would not be revealed because the cross-examiner would back off. You have solved that problem very nicely by requiring a complete statement of the expert's testimony including, as I understand it, his basis, which has to be provided in advance, so that the cross-examiner can be alerted.

I think your hearsay codification is somewhat better than ours. In civil cases it almost completely retracts the hearsay rule. I am overgeneralizing, perhaps. In criminal cases it keeps the hearsay rule in pretty much its previous shape. I think that is a pretty good solution of the problem of hearsay. Hearsay has become a many-tentacled monster over the years, and it is time some of its tentacles were lopped off. However, in criminal cases one has to be very careful about that. I think you have a good solution to that in this bill.

I have a few criticism of the bill. Maybe the best way to handle that would be to communicate with your staff. There are very few criticisms and they are not of major proportions. They are where I think there is a misplaced word or a misplaced section, or where a poorly drafted section could produce some unanticipated result. That can be handled very easily by some telephonic communication with the staff. I went through the bill and marked them, so that may be the best way to handle that.

Senator Bosa: When Canada patriated the Constitution and adopted the Charter of Rights and Freedoms, section 24 dealt with the exclusionary clause, which created a great deal of apprehension among law enforcement agencies. Evidence obtained in a manner that might be interpreted as bringing the jurisdiction of law into disrepute would be thrown out of court, and it was thought that would lead to some sad experiences such as have occurred in the United States. Have you examined that provision, and how does it relate with what is known in the United States as the fruit of the poison tree?

Professor Rothstein: In this respect your provisions are not as exclusionary as ours. Ours are extremely exclusionary. Yours will result in more evidence coming in, they will give the judge more discretion to let the evidence in. Ours operate as a kind of blanket exclusion. There has been a lot of criticism and thinking about re-examining the position in the United States, because it lets the criminal go free when the constable blundered. That is the reasoning.

To some extent you need some enforcement on the police of certain practices, and one way to enforce it is to exclude evidence in certain appropriate cases. That does discourage bad police practices. It is not that the police are bad people, but they are human beings like all the rest of us, and sometimes anyone who is intent on a job is forgetful of other human concerns in other areas of activity. They are concerned with

[Traduction]

civile, l'interrogatoire des experts est plutôt limité. Je trouvais qu'il s'agissait là d'une mauvaise disposition. Il y avait beaucoup d'anomalies à la base; on ne pourrait connaître les faits sur lesquels un expert s'est fondé pour son témoignage, parce que le contre-interrogateur se désisterait. Vous avez réussi à régler ce problème en exigeant la production d'un rapport d'expert complet incluant, d'après ce que j'ai pu comprendre, les faits sur lesquels il s'est fondé pour mener son étude, et ceux-ci doivent être fournis à l'avance, pour permettre au contre-interrogateur d'être informé.

Je crois que vos dispositions sur le oui-dire sont meilleures que les nôtres. En matière civile, votre projet élimine presque complètement la règle du oui-dire. Je généralise peut-être un peu trop. En matière criminelle, la règle du oui-dire est presque la même que par le passé. Je crois que ces dispositions constituent une bonne solution à ce problème. De nombreuses exceptions sont venues s'ajouter à cette règle au fil des ans, et je crois qu'il est temps que certaines d'entre elles soient éliminées. On doit toutefois être très prudent dans les affaires criminelles. Je crois que ce projet de loi offre une bonne solution au problème.

J'aimerais cependant faire quelques observations sur le projet de loi. La meilleure façon de procéder serait probablement de communiquer avec votre personnel. Il ne s'agit que de quelques observations mineures concernant, par exemple, l'agencement de mots ou d'articles ou la modification d'articles qui, sous leur forme actuelle, pourraient avoir des conséquences imprévues. Il suffirait d'une conversation téléphonique avec votre personnel pour corriger les lacunes que j'ai identifiées dans le projet de loi, en regard du texte.

Le sénateur Bosa: Lorsque le Canada a rapatrié la Constitution et adopté la Charte des droits et libertés, l'article 24, qui traite de l'irrecevabilité des éléments de preuve, inquiétait fortement les organismes chargés de l'application des lois. Aux termes de cet article, les éléments de preuve obtenus d'une façon pouvant être interprétée comme étant susceptible de déconsidérer l'administration de la justice seraient écartés, et certains craignaient que cette disposition ne donne lieu à de tristes affaires comme cela s'est produit aux États-Unis. Avez-vous étudié cette disposition? Est-elle bien différente de ce qu'on appelle le fruit poison?

M. Rothstein: Vos dispositions sur l'irrecevabilité ne sont pas aussi restrictives que les nôtres. Elles permettront la présentation d'un plus grand nombre d'éléments de preuve et offriront aux juges un plus grand pouvoir discrétionnaire à cet égard. Notre disposition, qui est plutôt une exclusion générale, a été largement critiquée aux États-Unis; on a proposé de la réétudier parce qu'elle permet au criminel d'être en liberté à la suite de la bévée d'un policier. C'est sous cet angle qu'on voit les choses.

Dans une certaine mesure, vous devez encourager les policiers à respecter certaines pratiques, et une des façons d'y arriver est d'écarter les éléments de preuve qu'ils ont recueillis dans certaines circonstances. On peut ainsi dissuader les policiers d'avoir recours à de mauvaises pratiques. Les policiers ne sont pas méchants; ils sont humains comme nous tous et parfois, quand quelqu'un désire ardemment faire quelque

[Text]

their job and they have been assigned to solve the crime. Like all other human beings, they try to get the job done in the shortest possible way, and sometimes that leads to transgressions.

There does have to be some kind of enforcement of good police investigating practices. However, exclusion of evidence should be used warily and scantily, because there are other enforcement methods against bad police practices. You can have private law suits, discharging of police officers, internal police regulations. There are lots of other ways. Ours may be at this point in history too Draconian, too strict, although the evidence is not all in. Yours is better from that standpoint.

Senator Bosa: There was a classic case that was cited at the time this bill was under consideration. The name escapes me at the moment. In the United States someone had apparently murdered a young girl. The accused was taken from one city to another and in the course of the journey a police officer said the parents of the girl would like to give the young girl a Christian burial; apparently the alleged criminal was moved and led the police officer to the place where the body of the girl was buried. The case was thrown out of court because the police officer had not advised the accused that he was entitled to a lawyer before he answered the question and did that. Is that likely to happen in Canada under section 24 of the Charter of Rights and Freedoms.

Professor Rothstein: I do not think so. Correct me if I am wrong, but does not your provision say that the judge has to do a kind of weighing and balancing to see what would cause the law to come into disrepute? Is that not the standard? It seems to me a result like that might cause more disrepute to the law than letting the evidence in. Yours is much more flexible.

Senator Bosa: So that could not occur?

Professor Rothstein: It could occur. It depends on the cast of your judges. Are your judges as a body very sympathetic with defence claims of this kind, or are your judges more for law and order? It is not impossible when you have a broad standard like that. In fact, that is one of the things that is wrong with our whole evidence code. When you have a broad phrase like that it gives the judge a discretion, and you do not know for sure what is going to happen. That has been a problem with our evidence code. Lawyers cannot predict what is going to happen. It comes up not only in criminal cases but in civil cases. You cannot tell your client the likely result, how much money it will cost, how much time will have to be spent on it, because it all depends on whether this piece of evidence will come in; the judge has discretion so we do not know. By and large your evidence code has eliminated a lot of that discretion; it is a lot tighter than ours. However in the criminal area that you mention, I think it is a lot more loose than ours

[Traduction]

chose, il peut oublier certains aspects de son travail. Ils veulent faire leur travail; on les a chargés de trouver la personne coupable d'un crime quelconque. Puisque comme n'importe qui d'autre ils essaient de faire leur travail de la façon la plus rapide possible, il en résulte parfois des transgressions.

Les policiers doivent respecter de saines pratiques lorsqu'ils mènent une enquête. Toutefois, l'exclusion d'éléments de preuve devrait être employée rarement et avec prudence, parce qu'il existe d'autres moyens de dissuader les policiers d'avoir recours à de mauvaises pratiques; citons notamment les poursuites judiciaires privées, le renvoi et le recours à des règlements internes du corps de police. Il y a toutes sortes d'autres façons. Notre méthode est peut-être un peu draconienne, un peu stricte, mais nous n'avons pas encore terminé notre étude de la question. À cet égard, votre disposition est meilleure que la nôtre.

Le sénateur Bosa: Lors de l'étude du projet de loi, on a parlé d'une affaire classique de la loi sur la preuve. Je ne me souviens plus du nom de l'affaire. Aux États-Unis une jeune fille avait été assassinée. L'accusé a été transféré dans une autre ville et lors du voyage un policier lui a dit que les parents de la victime voulaient pour elle une sépulture ecclésiastique; apparemment, le présumé criminel a été ému par ces propos et a amené le policier à l'endroit où il avait enterré le corps de sa victime. L'affaire a été rejetée par les tribunaux parce que le policier n'avait pas dit à l'accusé qu'il avait droit aux services d'un avocat avant de répondre aux questions et de révéler où il avait enterré le corps de sa victime. Une telle chose pourrait-elle se produire avec l'article 24 de la Charte des droits et libertés?

M. Rothstein: Je ne le crois pas. Je me trompe peut-être, mais je crois que votre disposition précise que le juge doit étudier l'affaire à fond pour découvrir si quelque chose est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice. N'est-ce pas là la norme? Il me semble qu'une décision en ce sens serait plus susceptible de déconsidérer l'administration de la justice que la simple reconnaissance des éléments de preuve. Votre disposition est beaucoup plus souple que la nôtre.

Le sénateur Bosa: On ne devrait donc pas avoir de problème?

M. Rothstein: Tout dépend des décisions que prendront vos juges. Sympathisent-ils avec les avocats qui font appel aux dispositions du genre ou désirent-ils à tout prix protéger la loi et l'ordre? Tout est possible lorsque vous avez une norme aussi générale. De fait, c'est un des problèmes que pose notre code de la preuve. Lorsque vous avez une disposition aussi générale, le juge jouit d'un certain pouvoir discrétionnaire; vous ne savez pas vraiment ce qui va se produire. Les avocats ne peuvent pas prédire ce qui va se produire. C'est le cas non seulement dans les affaires criminelles mais également dans celles entendues au civil. Vous ne pouvez pas dire à votre client quel sera le résultat probable, combien cela coûtera et combien de temps vous devrez consacrer à cette affaire, parce que tout dépend d'un élément de preuve; c'est au juge de décider s'il sera accepté. À tout prendre, votre code de la preuve a éliminé une bonne partie de ce pouvoir discrétionnaire; il est beaucoup plus restreint que le nôtre. Toutefois, dans le secteur du droit pénal

[Text]

and I do not know what will happen. You know better than I what your judges are inclined to do.

Senator Haidasz: Would our witness comment on the subject of doctor/patient communications and the admissibility of that as evidence, and the admissibility of penitent/confessor communications, under Bill S-33?

Professor Rothstein: It seems to me that it is handled satisfactorily. In our code we side-stepped privilege questions. The Congress was not able to agree on what privileges there should be and should not be. In the original draft there was no doctor/patient privilege, but there was a psychotherapist/patient privilege on the ground that only a fool is going to lie to the doctor who is going to cut into him or prescribe pills, and therefore you do not need a privilege to make him tell the truth to the doctor to get the best health treatment, but with a psychotherapist, psychologist or psychiatrist people are a lot more hesitant; they lie; they do not go there in the first place, they need a little encouragement, and telling them it is confidential encourages them to go, and in the long-run that is good for society. Even though it sacrifices good evidence from the trial, we cannot get the evidence. It means more people would be seeking treatment and maybe they will not commit these terrible crimes.

There was no husband and wife communication privilege in the original draft, but there was privilege to keep your spouse off the stand in the criminal case, the spousal privilege. There was a big dispute over executive privilege. Should the government and the chief executive have some kind of privilege, and if so to what extent? Should the papers of agencies be privileged? It is very politically charged. I do not need to tell you about that.

They were not able to agree, so they provided a standard that the principles of the common law interpreted in the light of modern reason and experience shall govern. It is not yet entirely clear what that means, but it is left to an ongoing common law process to develop privileges. In one small class of cases it says that the state statutes of privilege shall govern. Those are cases where a federal court is handling state law cases. It is peculiar, I think, to our system. You see that they side-stepped what is a difficult issue. I appreciate I have adverted more to our experience.

Senator Haidasz: My other question concerns the information that a spiritual adviser has about the accused. In the Roman Catholic faith there is the relationship between a penitent and his confessor.

Professor Rothstein: Most of our states have found it necessary to enact such a privilege. Those states that have copied the federal rules of evidence into their law have found it necessary to have a priest-penitent privilege. I think that would be the result under our federal rules of evidence too, because it refers to the common law, and there was one. Personally, I think that is a desirable privilege, because this kind of relationship, between a priest and a penitent or a rabbi and a

[Traduction]

dont vous parlez, je crois que votre disposition est beaucoup plus flexible que la nôtre; je ne sais pas ce qui va se produire. Vous savez mieux que moi ce que vos juges sont portés à décider.

Le sénateur Haidasz: Que pouvez-vous nous dire des communications entre médecin et patient et de celles entre confesseur et pénitent et de leur admissibilité comme élément de preuve aux termes du projet de loi S-33?

M. Rothstein: Je suis d'avis qu'on s'y est pris de façon satisfaisante. Dans notre code, nous évitons la question du secret. Le Congrès n'a pu s'entendre sur les secrets qu'on devrait y inclure. Dans le projet de loi original, on ne parlait pas du secret entre le patient et son médecin, mais on parlait du secret entre le patient et son psychothérapeute puisqu'il fallait être fou pour mentir à son médecin qui doit opérer ou prescrire des médicaments; le secret n'était donc pas nécessaire pour encourager quelqu'un à dire la vérité à son médecin pour obtenir le meilleur traitement. Cependant, les gens hésitent beaucoup plus avec un psychothérapeute, un psychologue ou un psychiatre; ils mentent, ils ne veulent pas y aller; ils ont besoin d'être encouragés; il faut leur promettre le secret et, à long terme, c'est à l'avantage de la société, même si on écarte ainsi de bons éléments de preuve. Puisque plus de gens chercheront à obtenir des traitements, il y aura peut-être moins de crimes atroces.

Le projet de loi original ne prévoyait donc pas le secret des communications confidentielles entre conjoints mais, dans une affaire criminelle, on ne pouvait forcer le conjoint à témoigner; on invoquait le secret conjugal. On n'a également pu s'entendre sur le droit au secret de l'exécutif. Le gouvernement et le président auraient-ils droit au secret et, dans l'affirmative, dans quelle mesure? Les documents des organismes gouvernementaux seraient-ils exemptés? Nul besoin de dire que cette question a de fortes connotations politiques.

Ils n'ont pas su s'entendre, et ils ont décidé que les principes de la common law interprétés en fonction des circonstances s'appliqueraient. La signification de cette décision n'est pas encore claire, mais le droit au secret sera établi en fonction de la common law. Dans un nombre limité d'affaires, les lois des États sur les secrets s'appliqueront. Il s'agit des cas où un tribunal fédéral s'occupe d'affaires des États. C'est une caractéristique unique à notre système. Vous voyez qu'ils ont évité cette question difficile. Je suis bien conscient du fait que j'ai surtout parlé de l'expérience américaine.

Le sénateur Haidasz: Mon autre question porte sur ce qu'un directeur spirituel connaît sur l'accusé. Dans la foi catholique romaine, il existe un lien entre le pénitent et son confesseur.

M. Rothstein: La majorité de nos États ont découvert qu'il était nécessaire de prévoir le secret de ces communications. Ils ont copié les règles fédérales de la preuve dans leurs propres lois. Je crois que la même chose s'appliquerait à nos règles fédérales de la preuve puisqu'on parle de la common law qui prévoit une telle disposition. Personnellement, je crois que ce privilège est souhaitable parce que ce type de lien, entre un prêtre et un pénitent ou un rabbin ou un paroissien, permet

[Text]

parishioner, causes counselling to occur, it leads off some of those psychological forces that might result in crimes.

Senator Lewis: In the preparation of your code, how did it evolve?

Professor Rothstein: Roughly very similar to yours. Prior to 1950 there were uniform rules of evidence drafted by our National Conference of Commissioners on Uniform State Laws, and a model code of evidence drafted by a competing uniform law group, The American Law Institute, with such great names associated with them as Wigmore, McCormick, Ladd, McGuire and Morgan. They drafted these codes, but they did not meet with a tremendous amount of success, although California and New Jersey did adopt them.

In the late 1960s they took that work and the federal courts appointed an advisory committee to look into perhaps taking that core of work and drafting a code for the federal courts. Our federal courts have much wider jurisdiction than yours. That went through a series of drafts; then they reported that to the Supreme Court, and in 1973 the Supreme Court adopted them. They were based on that earlier work but were somewhat simpler and clearer. That was the objection to the earlier work; that was why it was never adopted; it was very complex. Only evidence teachers could understand it. I sort of liked that situation, but the lawyers did not. It was adopted by the Supreme Court for federal courts. It would have gone into effect automatically in 90 days, but the Congress thought that there were some issues in there that they ought to examine affecting the criminal aspect.

The big incendiary area was criminal cases and the rights of criminal accused; governmental privilege I mentioned; the cutting back of the hearsay rule; privileges generally. They thought it would affect some things outside the courtroom that the courts ought not to be given a free hand in; they thought this code of evidence affected conduct outside the courtroom. They then took another few years to review it and made a few changes, and finally in 1975 it was legislatively adopted by both houses.

Senator Lewis: Were there many interest groups that had input into the preparation of the code?

Professor Rothstein: Yes. Going way back, the two uniform law bodies have representatives of lawyers, judges, state legislators and law teachers. When it got to the federal courts drafting committee there were defence lawyers, prosecutors, law professors and some legislators. When it got into the Congress there were extensive hearings in which everybody was heard.

One thing I should note is that it seemed as though everybody was quiet, all the interest groups were quiet for a long time, even though drafts were being put out and circulated. Then almost on the eve of legislative adoption everybody wanted to have something to say and the system almost broke down, it could not accommodate it. Now that I think about it,

[Traduction]

d'assurer une certaine consultation et ainsi d'écarter certaines de ces forces psychologiques qui pourraient pousser un individu à commettre un crime.

Le sénateur Lewis: Quel est l'historique de votre code?

M. Rothstein: Il est assez semblable au vôtre. Il y avait avant 1950, des règles uniformes de la preuve établies par notre National Conference of Commissioners on Uniform Laws (Conférence nationale des commissaires chargés de l'uniformisation du droit des États), et un code type de la preuve rédigé par un groupe chargé de l'uniformisation du droit, The American Law Institute, qui regroupait des gens aussi célèbres que Wigmore, McCormick, Ladd, McGuire et Morgan. Ils ont rédigé ces codes, mais n'ont pas connu un très grand succès, bien que la Californie et le New Jersey les aient adoptés.

À la fin des années 60, les tribunaux fédéraux ont nommé un comité consultatif chargé de décider s'il était possible de s'inspirer de ce travail pour rédiger un code destiné aux tribunaux fédéraux; ces derniers ont une compétence beaucoup plus vaste que vos tribunaux. Divers codes ont été rédigés et présentés à la Cour suprême; en 1973, cette dernière les a adoptés. On s'était inspiré du travail effectué au tout début; le code adopté était plus simple et plus clair. On s'était opposé au premier code parce qu'il était trop complexe. Seuls ceux qui donnaient des cours sur la preuve pouvaient le comprendre. J'aimais cette complexité mais les avocats n'étaient pas d'accord. La Cour suprême l'a alors adopté au nom des tribunaux fédéraux. Il serait entré en vigueur automatiquement après 90 jours, mais le Congrès a décidé d'étudier certains aspects touchant le droit pénal.

La question litigieuse portait principalement sur les causes criminelles et les droits de l'accusé; sur le droit au secret du gouvernement; sur la restriction de la règle sur le ouï-dire; et sur le droit au secret en général. Le Congrès croyait que ces questions pourraient influencer sur les activités à l'extérieur des tribunaux et que ces derniers ne devraient pas être libres de procéder comme ils le désirent. Le Congrès a consacré quelques autres années à cette étude et a apporté quelques modifications; finalement en 1975, les deux Chambres l'ont adopté.

Le sénateur Lewis: Des groupes d'intérêt public ont-ils participé à la rédaction du code?

M. Rothstein: Oui. Les deux organismes sur la loi uniforme étaient constitués d'avocats, de juges, de législateurs des États et de professeurs de droit. Lorsque le document est arrivé devant le Comité de rédaction des tribunaux fédéraux, il y avait des avocats de la défense, des avocats de la Couronne, des professeurs de droit et certains législateurs. Lorsqu'il l'a étudié, le Congrès a tenu des audiences auxquelles tout le monde était invité à participer.

Je devrais cependant avouer que tout le monde, même les groupes d'intérêt, a semblé se taire lors de la rédaction et de la présentation des projets. Puis, presque la veille de son adoption, tout le monde avait quelque chose à dire et le système s'est presque écroulé car il ne pouvait accepter une telle demande. À bien y penser, lorsque j'avais mon propre cabinet,

[Text]

when I was in practice I was in the same situation; you are pretty busy; you do not address yourself to something until it is going to be law; then you say, "My God! I'd better read it. Tomorrow I'm going to have to live with this." That did happen. The American Bar Association made submissions, the American Civil Liberties Union made submissions; the Justice Department was very concerned. It delayed it a little bit; there were round-the-clock hearings, lots of them, in the legislature. That was the first formal method for getting input. What had happened earlier was that drafts were circulated; the West Publishing Company published them and there was a vague statement saying, "You should write to us." None of the earlier bodies held any kind of hearings. That has been criticized a little bit in the States.

Senator Lewis: Are you familiar with the background of our bill?

Professor Rothstein: I am, but probably not as much as you are. Is there something I should know about it?

Senator Lewis: No. I was wondering.

Senator Godfrey: You are too modest.

Senator Lewis: I think you know the background of the uniform law. We had a somewhat similar type of background. I was just wondering if you knew that.

Professor Rothstein: I thought it was quite similar, yes.

Senator Lewis: That is what I was wondering. What has been the experience in the U.S.?

Professor Rothstein: It seems to be working, and it seems to be producing some of the more moderate or rational benefits that it was expected would flow from it. I have just read every federal case, which is in excess of 1,000, on evidence since the adoption, because I am doing a case book for class use; I do not have that many cases in it and I want the best one of each. It seems to me to my eye that there is much more uniformity amongst our federal circuits. We had ten federal circuits and they were all going their own way on evidence law. That has got to produce the benefits that I talked about, such as predictability as to how a case will come out, how a judge will rule.

Senator Lewis: The judges seem to benefit from it?

Professor Rothstein: Absolutely. They all have it on their desks. They are delighted. They do not have to go to the case volumes, Wigmore and all the common law cases, research it and find out what has happened. Now they just turn to this. It does not answer all the questions.

Senator Lewis: Does it apply to criminal and civil?

[Traduction]

je me trouvais dans la même situation; les avocats sont très occupés; dans ces circonstances, vous ne vous occupez pas de ces choses tant qu'on ne parle pas de les adopter; vous vous dites alors qu'il faudrait bien lire le document parce que demain, il faudra faire face à la réalité. C'est ce qui s'est produit. L'American Bar Association et l'American Civil Liberties Union ont déposé des mémoires, et le département de la Justice s'est sérieusement occupé de cette question. Il a retardé la présentation du projet de loi; des audiences étaient tenues 24 heures par jour. C'était la première participation officielle du public. Plus tôt, on avait simplement fait circuler des projets de loi; la West Publishing Company les publiait et évitait vaguement les gens à offrir leurs commentaires. Aucun des organismes qui s'étaient occupés du code auparavant n'avait tenu ce genre d'audiences et cette attitude a d'ailleurs été critiquée.

Le sénateur Lewis: Connaissez-vous les antécédents de notre projet de loi?

M. Rothstein: Oui, mais je n'en connais probablement pas aussi long que vous. Y a-t-il quelque chose de spécial que je devrais connaître?

Le sénateur Lewis: Non, je me posais simplement la question.

Le sénateur Godfrey: Vous êtes trop modeste.

Le sénateur Lewis: Je crois que vous connaissez les antécédents de la loi uniforme sur la preuve. Les antécédents de notre loi sont semblables. Je me demandais simplement si vous le saviez.

M. Rothstein: C'est ce que je pensais.

Le sénateur Lewis: Que se passe-t-il aux États-Unis en ce qui a trait au code?

M. Rothstein: Les choses semblent bien fonctionner; on en tire déjà les avantages les plus rationnels ou les plus modérés qu'on avait prévus. J'ai lu toutes les causes fédérales sur la preuve, plus de 1 000, qui se sont produites depuis l'adoption de la loi parce que je prépare un dossier à ce sujet pour un cours que je donne; je désire choisir les meilleures. Il me semble qu'il y a beaucoup plus d'uniformité dans nos tribunaux fédéraux. Nos dix tribunaux faisaient tous à leur gré en matière de preuve. Cela nous permettra à coup sûr d'obtenir les avantages dont j'ai parlé tout à l'heure, comme par exemple la possibilité de prévoir l'issue d'une cause, la sentence qu'imposera le juge, etc.

Le sénateur Lewis: Avantages dont profitent aussi les juges, semble-t-il?

M. Rothstein: Absolument. Ils ont tous ce recueil sur leurs bureaux. Ils en sont ravis. Ils n'ont pas besoin de consulter les volumes de jurisprudence, Wigmore et toutes les causes de common law, de les lire pour trouver quelle décision a été prise. Il leur suffit de consulter ce document qui ne répond toutefois pas à toutes les questions.

Le sénateur Lewis: Est-il valable pour les causes entendues au criminel et au civil?

[Text]

Professor Rothstein: Yes. There was a conscious decision. It was a decision that had to be made. There was strong opinion the other way, to provide different codes for criminal and civil. The reason they adopted the same code was that they wanted civil practitioners to be able to practise in criminal cases, to be able to be appointed to represent indigent criminals; they thought it would be an enriching process not to have too much specialization in the bar between civil and criminal.

Senator Lewis: We seem to be talking a lot about your code rather than our bill.

Professor Rothstein: I think similar forces are at work.

Senator Lewis: You mentioned earlier that some states are in the process of considering adopting it.

Professor Rothstein: Almost half of them have already adopted codes, and they are almost exactly the same as the federal, even with the same rule numbers.

The Chairman: May I just interject a question here? With regard to the burden of proof, you probably know that in Canada we have by legislative action, a couple of acts at least, the Narcotic Control Act and the Food and Drugs Act, and I think in a couple of others, shifted the burden of proof to the accused. I know there is at least one case recently where that has been challenged in the courts successfully under our new Charter of Rights and Freedoms. Do you have the same exceptions in acts, and did you discuss this in any detail, particularly with regard to possible infringement of your constitutional rights?

Professor Rothstein: We did not handle that problem in our evidence code, but it has been a big problem and a source of much concern in the United States, because there is going on right now a vast criminal law codification movement that is sweeping the states, and also at the federal level. These new codes make great use of the device of assigning certain defences, certain issues, to the accused to prove. For example, homicide is murder, but if the accused proves heat of passion it is reduced to manslaughter. Being present at an unlicensed distilling operation is a crime, but the accused may prove that he was not the owner or involved in its operation, and therefore he is not guilty at all. There has been great use of this device where they did not want to criminalize the broader category but did not want the state to have the burden of proof on that particular mitigating factor, so they gave it to the defendant.

That has come before the Supreme Court a number of times and no rule emerges from the Supreme Court. The rule that seems to come from it is, "Yes, you can do this unless you do it too much," or on too big an issue, or on something that is too central to criminality, or something that historically has always been a burden on the state. In other words, if the state abuses this, then it entrenches upon the notion that it is up to

[Traduction]

M. Rothstein: Oui. Cette décision réfléchie qui devait être prise l'a été. Toutefois, certains s'y sont carrément opposés, prétextant qu'il fallait adopter des codes différents au criminel et au civil. Si un code commun a été adopté, c'était pour que les avocats pratiquant au civil soient de même habilités à le faire au criminel, qu'ils puissent représenter des criminels indigents. Ainsi, on a pensé améliorer les choses en n'établissant pas une spécialisation trop distincte au barreau entre le civil et le criminel.

Le sénateur Lewis: Il me semble que nos discussions portent davantage sur votre code que sur le nôtre.

M. Rothstein: Je crois qu'il s'agit en fait des mêmes interactions.

Le sénateur Lewis: Vous avez dit tout à l'heure que certains États songent à adopter ce code.

M. Rothstein: Presque la moitié d'entre eux ont déjà adopté des codes pratiquement identiques au code fédéral, portant même les mêmes numéros.

Le président: Puis-je poser une question? En ce qui concerne le fardeau de la preuve, vous savez probablement que le Canada, par voie législative, du moins dans quelques lois comme dans la Loi sur les stupéfiants et la Loi des aliments et drogues, et je pense peut-être dans quelques autres aussi, impose le fardeau de la preuve à l'accusé. Je sais pertinemment qu'à tout le moins une affaire a récemment été soumise aux tribunaux, le plaignant ayant obtenu gain de cause aux termes de notre nouvelle Charte des droits et libertés. Est-ce que vos lois contiennent des mesures d'exception semblables et est-ce que vous avez discuté de cette question particulière en détail, surtout en ce qui a trait à la violation possible de vos droits constitutionnels?

M. Rothstein: Nous n'avons pas abordé cette question lorsque nous avons établi notre code de la preuve, mais je dois vous dire que c'est là un énorme problème qui préoccupe beaucoup les Américains actuellement. En effet, nous assistons à un vaste mouvement de codification des lois criminelles dans tous les États, de même qu'au niveau fédéral. Les nouveaux codes recourent souvent à ce mécanisme qui consiste à obliger l'accusé à défendre et à réfuter certains points. Par exemple, l'homicide est un meurtre, mais si l'accusé prouve qu'il s'agit d'un meurtre passionnel, on considère alors qu'il s'agit d'un homicide involontaire. Le fait d'être sur les lieux d'une distillerie illégale est un crime, mais si l'accusé peut prouver qu'il n'en est ni le propriétaire ni l'exploitant, il n'est pas du tout coupable. Ce mécanisme est très fréquemment utilisé lorsqu'on ne veut pas judiciairiser les grandes catégories d'infractions ou qu'on veut éviter à l'État d'avoir le fardeau de la preuve dans des circonstances atténuantes particulières; donc, on impose ce fardeau à la défense.

La Cour suprême a été saisie de cette question à diverses reprises, mais n'a toutefois formulé aucune règle précise en la matière. Ce qui semble s'en dégager, c'est une certaine latitude dont il ne faut pas abuser, ou encore la question ne doit pas trop porter à conséquence, elle ne doit pas être trop axée sur la criminalité ou encore la cause ne doit pas toujours avoir embarrassé l'État. En d'autres termes, si l'État abuse de cette

[Text]

the state to prove every element of the crime beyond reasonable doubt. You can see that these things that have been assigned to the accused to prove are, at least on one definition, elements, but on another definition they are not.

The Chairman: Central.

Professor Rothstein: Yes.

The Chairman: So there appears to be more flexibility allowed to the state there.

Professor Rothstein: That is right.

The Chairman: And a greater onus placed on the accused in certain instances.

Professor Rothstein: That is right. You have it too. On the issue of sanity, I believe here the accused has to prove insanity. You could equally well say that is an element of a crime, to prove that a sane person has murdered another living human being, and therefore the crown must prove all those elements, that another human being was murdered, that it was done by a sane person. It is the same with the defence of intoxication; you could make the same analysis. Conceivably the burden could be on either party. There is duress, or any of the traditional defences. We are in the process of having that fought out in our Supreme Court, as to when it is permissible to give the burden to the accused and when is it not and on what issues.

I think it is just historical accident the way things develop. We all in our thinking sort of accept that maybe it is all right with insanity, duress and intoxication to make the accused prove it. But why? How far does that principle go? We know you could not make an accused prove he did not kill someone, but why can you make him prove he was intoxicated or that he was insane?

The Chairman: If I might pursue that same line, I was curious about the *McNaghten* rule. I realize that over the years American jurisprudence seems to have broadened the rule considerably to what we are following here in Canada. We do not seem to have moved at all as I can tell. In the preparation of your act were you able to codify the present state of the *McNaghten* rules on insanity, did you move beyond that or did you find some discrepancies in the rules as they were observed?

Professor Rothstein: We did not handle that in the evidence code, but it is currently a subject under the revision of the criminal code, which is not yet complete. It takes place at the federal level, and all the individual states are recodifying. It was recently highlighted very much by the *Hinckley* case. A lot of people thought it was very unjust that he should be

[Traduction]

procédure, il empiète alors sur la notion suivant laquelle il lui appartient de prouver tout élément du crime au-delà de tout doute raisonnable. Vous constatez donc que les choses qu'il appartient à l'accusé de prouver sont d'une part des éléments de preuve et que d'autre part, il n'en est rien.

Le président: Des éléments centraux.

M. Rothstein: Oui.

Le président: Il semble que l'État dispose d'une plus grande souplesse.

M. Rothstein: C'est exact.

Le président: Alors que dans certains cas, le fardeau de l'accusé est plus lourd.

M. Rothstein: C'est juste. Il y a aussi cet élément. En ce qui a trait à la santé mentale, je crois qu'il appartient ici à l'accusé de prouver qu'il y a aliénation. Vous pourriez très bien dire aussi qu'il s'agit d'un élément d'un crime, qu'il faut prouver qu'une personne mentalement compétente a tué un autre être humain et que par conséquent, la Couronne doit prouver tous ces éléments, à savoir qu'un assassinat a été commis par une personne saine d'esprit. C'est la même chose en ce qui concerne la défense pour les causes d'intoxication; vous pourriez faire le même rapprochement. On le conçoit bien, le fardeau de la preuve pourrait être imposé à l'une ou à l'autre des parties. Il y a aussi les cas de contraintes, ou tous les autres arguments habituellement servis par la défense. La Cour suprême débat actuellement des questions pour lesquelles il est possible d'imposer le fardeau de la preuve à l'accusé ou le contraire et des circonstances dans lesquelles cela peut ou non être fait.

À mon avis, la façon dont les choses évoluent ne tient qu'à de simples accidents historiques. Tous, qui que nous soyons, nous acceptons qu'il appartient peut-être à juste titre à l'accusé de prouver son innocence dans les cas d'aliénation mentale, de contraintes et d'intoxication. Mais pourquoi? Jusqu'où s'étend ce principe? Nous savons qu'on ne peut forcer un accusé à prouver qu'il n'a pas tué quelqu'un, mais pourquoi alors lui demander de prouver qu'il était en état d'intoxication ou victime d'aliénation mentale?

Le président: Si vous me permettez de poursuivre dans cette voie, je suis un peu curieux de savoir ce qu'il advient de la règle de procédure *McNaghten*. Je constate qu'avec les années, la jurisprudence américaine semble avoir considérablement élargi cette règle à un point tel qu'elle ressemble à ce que nous adoptons ici au Canada. Nous ne semblons pas avoir fait beaucoup de progrès d'après ce que je peux voir. Lorsque vous avez rédigé votre loi, avez-vous été capable de codifier les règles *McNaghten* en ce qui a trait à l'aliénation mentale, êtes-vous allé au-delà de ces considérations ou encore avez-vous découvert certains écarts dans l'observation des règles?

M. Rothstein: Nous n'avons pas abordé cette question dans notre code, mais elle fait actuellement l'objet d'études dans le cadre de la révision du Code criminel qui n'est pas encore terminée. Cette révision se fait au fédéral et tous les États procèdent actuellement à une recodification. Et cette règle *McNaghten* a récemment été mise en lumière par l'affaire

[Text]

acquitted and blamed that on our broadened *McNaghten* rule, which we broadened well beyond *McNaghten*, so that now in most cases it is enough if his ability to control himself or to appreciate the wrongfulness of what he is doing is impaired. That is basically the test, and it is very broad. That lets off a lot more people than *McNaghten*. I think you have still maintained the irresistible impulse.

The Chairman: I stand to be corrected by my colleagues, but it seems to me that we are pretty much in the original state.

Professor Rothstein: I think you should stay there. In the United States we are going back to *McNaghten*; the public move is to go back to the more stringent insanity test, that any person who could be deterred and could have controlled himself should be punished so that there is a message to others. There is a great fear by the public that there are lots of people like Hinckley who watched the result in that case and say to themselves, "If he can get off on the ground of insanity so can I; I'm very much like him." It was not a case where he was totally out of control. He had severe mental problems and was mentally ill, but he was not totally out of control. There is a feeling amongst people in the United States that the insanity defence should be preserved for the sort of person who is totally out of control so that nothing, as the law says, could deter him, but that this precedent of letting this person off can be used by someone else who suffers from the same condition as an excuse for committing a murder. Anyway, that is the mood in the United States.

Senator Godfrey: I am not convinced that we should be following public moods. My vague recollection in the past as a student was that, although I have never had very much to do with the criminal law, it was always felt that *McNaghten* was too strict a rule and there should be some progression. You do not agree with that, obviously.

Professor Rothstein: I used to be of that persuasion, and I am still troubled by the feeling that someone who is imperilled by circumstances, by his experiences in childhood which have caused some kind of mental derangement, which caused him to do what he did, is not morally blameworthy. You have asked me to get into it. I think all of us do what we do because of a certain constellation of forces at work on us from our past and the way we were brought up. That is not a satisfactory way to approach it. You really have to ask: Does what the law provides on this point and what the court does in this case act as a deterrent or an encouragement to some other person to commit a crime? In other words, it is not just morality that we are concerned about but public protection. It seems to be that if there are other people in the situation of a Hinckley who can analogize themselves to Hinckley, if he and those other people really could reflect on whether they are going to be punished or not and that might influence whether or not they take a gun

[Traduction]

Hinckley. Beaucoup estimaient très injuste qu'Hinckley soit acquitté et imputaient ce résultat à la règle élargie de *McNaghten*, que nous avons élargie encore davantage de sorte qu'aujourd'hui, dans la plupart des cas, elle est suffisante si le criminel n'est pas en mesure de se maîtriser ni de se rendre compte de l'injustice de son crime. Fondamentalement, vous avez ici ce très vaste critère qui est en jeu et qui fait grâce à beaucoup plus de gens que la règle *McNaghten*. Je crois que vous avez réussi à conserver l'essentiel.

Le président: Que mes collègues me corrigent si je fais erreur, mais il me semble que nous en sommes pas mal ici au point de départ.

M. Rothstein: Et à mon avis, c'est à cela que vous devriez vous en tenir. Aux États-Unis, on retourne à la règle *McNaghten*; le public tient à ce que l'on adopte le nouveau critère le plus rigoureux en ce qui a trait à l'aliénation mentale, à savoir que toute personne qui pourrait être dissuadée de commettre un délit, qui aurait pu s'en empêcher doit être punie pour qu'en même temps, cela serve d'exemple aux autres. Le public craint énormément que beaucoup de gens comme Hinckley qui ont pris connaissance de la sanction qui lui a été imposée se disent: «S'il peut s'en tirer en invoquant l'aliénation mentale, moi aussi je peux le faire; je suis dans le même cas que lui.» Quant à Hinckley, il n'était pas totalement privé de ses moyens. Il avait de graves problèmes de santé mentale, mais il n'était pas complètement démuné de ses moyens. Le peuple américain estime que le motif d'aliénation mentale doit être réservé aux personnes qui ne se maîtrisent aucunement, de sorte qu'aux termes de la loi, rien ne puisse les empêcher de commettre leur crime; de même, on craint que le précédent d'Hinckley ne puisse être utilisé par quelqu'un d'autre qui souffre des mêmes troubles comme une excuse pour commettre un meurtre. Bref, c'est ce que l'on pense aux États-Unis.

Le sénateur Godfrey: Je ne suis pas convaincu que nous devions nous aligner sur les désirs de la population. Les vagues souvenirs que j'ai de mes études, c'est que dans le passé, bien que je n'aie pas tellement étudié le droit criminel, on estimait toujours que la règle *McNaghten* était trop sévère et qu'elle devait être assouplie. De toute évidence, vous n'êtes pas d'accord avec cela.

M. Rothstein: C'est ce que je pensais auparavant, et je suis toujours troublé à l'idée de croire que quelqu'un qui est victime des circonstances, des expériences de son enfance qui ont perturbé en un certain sens son état mental, qui l'on amené à commettre le crime qu'il a commis, n'est pas moralement à blâmer. Vous me demandez de prendre position. Je crois que tous, qui que nous soyons, nous agissons en un sens sous l'impulsion d'une certaine constellation de forces qui agissent sur nous et qui proviennent de notre passé et de notre éducation. Cela n'est pas une façon satisfaisante d'aborder le problème. En réalité, il vous faut vous poser la question suivante: les dispositions de la loi à ce sujet de même que les sentences des tribunaux permettent-elles de décourager ou d'encourager une autre personne à commettre un crime? En d'autres termes, ce qui nous préoccupe ici, ce n'est pas seulement la moralité, mais la protection du public. Il me semble que si d'autres personnes qui sont dans le même cas que Hinckley et peuvent s'y

[Text]

to the President, to let such a person off is an encouragement to those other people, and it also erodes the public inhibition of standards against that sort of thing.

I am not really talking about whether he should be called a criminal or should be convicted, as long as there is some method of putting him away and protecting the public. I do not mind if you say he is not guilty, but if he is going to be put away in a mental institution anyway, that is all right. In fact, I think I rather favour the determination of whether he did the act or not and then a separate determination of where he ought to go.

Senator Godfrey: We quite often get the argument up here on the question of capital punishment. Some people still believe there should not be capital punishment for crimes of passion and so on, but that with organized crime involved or something deliberate there should be capital punishment, and there should be the same kinds of considerations, that there should be some kind of difference between the offences. You say he is not going to get off free, he is going to be put in an institution.

Professor Rothstein: That is right, and capital punishment probably should not be applied. However, I heard yesterday that just about the same thing may be happening in the United States. You will have read that Hinckley tried to take his life. He probably will succeed; you cannot stop a person. It is similar to capital punishment, but I think that is a different issue. Genly, I am not in favour of capital punishment, although I can see that once in a generation there is a case which is so bad that you would consider it. Maybe that is the best answer. Once in a generation a case like that occurs.

Senator Lewis: To make an example of him?

Professor Rothstein: No, not to make an example. I do not mean there should be a quota, that there should be one a generation, but it should be so rarely applied that in my mind there would not be an appropriate case for it more than once in a generation, if that.

Senator Godfrey: I gather you do not have complete codification any more than we do.

Professor Rothstein: No. Mr. Tollefson and I were just talking about that. We call ours a code and you do not call yours a code. Ours does purport to be exclusive; it occupies the whole field of evidence, but it does have provisions such as privilege, and you are to refer to the principles of the common law. I think it is the same wine in different bottles.

Senator Godfrey: I was wondering if there were areas in which you have codified and we have not but where you think we might codify.

Professor Rothstein: Yours actually looks more complete, with more exact specifications of what the judge should do and

[Traduction]

associer, si Hinckley lui-même ou ces autres personnes pouvaient en réalité savoir si elles vont être punies ou non, si cela pouvait les inciter ou non à s'attaquer au président, le fait de ne pas imposer de sentence à ces personnes en encourage d'autres à commettre le même genre de crime tout en minant la confiance du public à l'égard du système.

En réalité, je n'essaie pas de déterminer si Hinckley doit être reconnu comme criminel ou s'il doit être accusé dans la mesure où il y aura moyen de le mettre à l'écart et d'en protéger le public. Que m'importe que vous le déclariez coupable ou non, tout ce que je veux, c'est qu'il soit placé dans un établissement psychiatrique. En fait, je pense que je préfère être fixé sur deux choses bien distinctes: savoir s'il a ou non commis un crime et savoir où il doit être envoyé.

Le sénateur Godfrey: On nous sert souvent cet argument ici sur la question de la peine capitale. Certaines personnes estiment toujours que la peine capitale ne devrait pas être imposée pour des crimes passionnels et ainsi de suite, mais plutôt pour le crime organisé ou encore des crimes commis délibérément, et que l'on devrait tenir compte du même genre d'arguments, c'est-à-dire établir une différence entre les crimes. Vous dites que Hinckley ne va pas s'en tirer à bon compte, qu'il va être envoyé dans un établissement psychiatrique.

M. Rothstein: C'est exact, et la peine capitale ne devrait probablement pas s'appliquer. Toutefois, j'ai entendu dire hier qu'à peu près la même chose pourrait se produire aux États-Unis. Vous savez que Hinckley a tenté de mettre fin à ses jours. Il va probablement y arriver, vous ne pouvez empêcher une personne de le faire. Il en est à peu près de même pour la peine capitale. En général, je ne suis pas en faveur de la peine capitale bien qu'à mon avis, une fois par génération, une cause soit tellement affreuse qu'elle mérite que vous songiez à imposer la peine capitale. C'est peut-être là la meilleure réponse. Une fois par génération un cas de ce genre se produit.

Le sénateur Lewis: Et on en ferait un exemple?

M. Rothstein: Non. Je ne veux pas dire qu'il devrait y avoir un contingentement, qu'il devrait y avoir une exécution par génération, mais qu'elle devrait être imposée si peu souvent que pour moi, une fois seulement par génération, il y aurait une cause qui mériterait que l'on impose la peine capitale, s'il en est.

Le sénateur Godfrey: Je suppose que votre codification n'est pas plus complète que la nôtre.

M. Rothstein: Non. J'en parlais justement tout à l'heure avec M. Tollefson. Nous appelons la nôtre un code alors qu'il n'en va pas de même pour vous. Notre code se veut exclusif, il porte sur tout le champ de la preuve, mais contient aussi des dispositions comme le privilège; toutefois vous devez ici vous référer aux principes de la common law. À mon avis, il s'agit ici des mêmes éléments mais abordés différemment.

Le sénateur Godfrey: Je me demandais s'il est des champs de compétence où vous avez procédé à une codification alors que nous ne l'avons pas fait et où vous croyez que nous devrions le faire.

M. Rothstein: Votre codification en réalité à l'air plus complète, avec des précisions plus détaillées quant aux senten-

[Text]

what kind of hearings he should have. It looks to me more complete.

Senator Lapointe: Do you consider your code a success?

Professor Rothstein: Yes. I want to emphasize that some of the proponents of the code predicted that it would end appeals, that you would no longer have to read the common law cases, Wigmore and all that; the code would be between two covers and you can read it; there would be no disuniformity amongst judges; it would all be unified. That has not really come to pass 100 per cent; maybe it has 60 per cent. There are still varying interpretations of the code, you still look at the old cases to see what is meant.

Senator Lewis: I suppose any legislation is open to that.

Professor Rothstein: That is right, and it would be bad if we were so rigid as to exclude that, because you cannot foresee every case that comes up. It has been a success. I suppose I would have to say it has been a qualified success; it did not live up to the exaggerated claims made for it.

Senator Lapointe: In the future will you consider it as a kind of gospel?

Professor Rothstein: Yes. I think it has been terrific, it really has. There is always some opposition amongst older, established lawyers when something new comes in. Now the young people are sort of put on a par with the older ones because they all operate under the same code. In fact, the older ones are at a disadvantage because they have to learn something new and the youngsters have been learning it in law school. To some extent you have to take account of that.

Senator Haidasz: In the United States is a presiding judge compelled to tell an accused who is legally unrepresented that he has certain protections, such as not incriminating himself and so on?

Professor Rothstein: Yes.

Senator Haidasz: In this computer age, what about the evidence of computer print-outs? How reliable are they in court? After all, they can be tampered with and false information can be put into the computer. Also, they make mistakes.

Professor Rothstein: Absolutely. I am using a word processor on my case book and it is making terrible mistakes all the time. They tell me I do not have to proof-read it, that the machine cannot make any mistakes, but it does make terrible mistakes. We are really talking about expert evidence and testimony by the company's own record-keeper who understands the computer system of the company. What the court has to do is make a pretty full enquiry into how that machine works from its expert and the record custodian of the company. If that is done, then it is as reliable as, or more reliable than, the old-fashioned handwritten records. The court has to

[Traduction]

ces que devrait imposer le juge et au genre d'audience qu'il devrait tenir. Ça m'a l'air plus complet.

Le sénateur Lapointe: Considérez-vous que votre code est un succès?

M. Rothstein: Oui. Je tiens à souligner toutefois que certains des tenants de ce code avaient prévu qu'il ferait l'objet d'appels, que les avocats ne seraient plus tenus de lire toutes les causes de common law, le Wigmore et tous ces documents; aussi, que le code serait bien délimité, qu'il ferait l'unanimité parmi les juges, qu'il s'agirait d'un document unique. En réalité, cela n'a pas été le cas à 100 p. 100, mais peut-être seulement à 60 p. 100. Il y a toujours des interprétations différentes du code, vous vous référez toujours aux anciennes causes pour vous situer quelque part.

Le sénateur Lewis: Je suppose que toute loi est sujette à cela.

M. Rothstein: C'est exact, et il serait malheureux d'être rigide au point tel que nous excluions cette possibilité parce que vous ne pouvez pas prévoir tous les cas qui peuvent se présenter. Notre code est un succès. Je suppose que je devrais dire que c'est un succès mitigé, il n'a pas fait l'objet des critiques exagérées que l'on avait supposées.

Le sénateur Lapointe: A l'avenir, est-ce que vous allez considérer ce code comme une espèce de bible?

M. Rothstein: Oui. Je pense qu'il est vraiment extraordinaire. Certes, les avocats plus vieux et bien établis s'opposent toujours lorsque l'on introduit quelque chose de nouveau. Aujourd'hui, les jeunes sont plutôt sur une espèce de pied d'égalité avec les plus âgés parce que le même code s'applique universellement. En fait, les anciens sont désavantagés parce qu'ils doivent apprendre quelque chose de nouveau alors que les jeunes l'apprennent à l'école. Dans une certaine mesure, il faut tenir compte de cela.

Le sénateur Haidasz: Aux États-Unis, le président du tribunal est-il tenu de dire à un accusé qu'il est légalement mal représenté, qu'il a droit à certaines protections comme le fait de ne pas s'auto-accuser et ainsi de suite?

M. Rothstein: Oui.

Le sénateur Haidasz: A l'ère de l'informatique, que faut-il penser de la preuve provenant d'imprimés informatiques? Ces imprimés sont-ils valables devant le tribunal? Après tout, ils peuvent être modifiés et des renseignements fautifs peuvent être insérés dans l'ordinateur. De plus, les ordinateurs commettent des erreurs.

M. Rothstein: Absolument. J'utilise actuellement une machine de traitement des données pour la rédaction de mon livre sur la jurisprudence et la machine commet tout le temps des erreurs terribles. On me dit que je n'ai pas besoin de faire la relecture d'épreuves, que la machine ne peut pas commettre d'erreurs. Mais elle commet effectivement des erreurs monumentales. Ce dont il est question ici, en réalité, c'est de preuves et de témoignages donnés par des experts en tenue de livres d'une société, qui comprennent leur propre système informatique. Le Tribunal est alors tenu de procéder à une enquête complète sur la façon dont la machine fonctionne auprès de

[Text]

make this enquiry, and the company whose records they are has to be willing to come forward with information about its record-keeping and its computers. The other side has to have an opportunity to question that and actually see the computer in operation. I know that some companies, especially financial institutions, want to cloak in secrecy their record-keeping and what the computer codes are. If that prevails, then the foundation necessary for that kind of record cannot be laid and that kind of record cannot be admitted, if the company is allowed to keep its secrets.

The Chairman: That is a very interesting area. I have the feeling that we are going to get representations from some people on computer evidence. It just occurred to me that computer evidence will be subject to the same kind of criticism or attack as radar speed traps have been in the past, and they have been challenged successfully after having been in operation for many years. I suppose the same thing has happened with breathalyser tests. I am having difficulty in seeing a simple way to prove the competence or infallibility of a machine at a certain point, since it still has to be operated and manipulated by a human being. I foresee that this could be a very difficult area of proof.

Professor Rothstein: I think the key to the whole subject is complete access to the information as to how the records are kept and the availability of expert to the opposing side. In other words, if somebody of limited means is up against a large company, perhaps even in a criminal case in which the records of a large company are introduced, if the company does not disclose completely its method of record-keeping and the company expert just says, "This is a good method. Take my word for it", the little guy, who may be an indigent, does not have an expert in computers and there will be some injustice. When such a case does arise you have to be sure the indigent has access to some kind of expert, or at least the judge should have the power to appoint an expert. I think that is in your code, that the judge has the power to appoint some kind of expert.

The Chairman: An independent person appointed by the court to act as an independent witness. This applies to all types of experts, does it not, as far as we are concerned, Mr. Tollefson, that the court has the power to appoint any type of independent expert to assist the court?

Mr. E. A. Tollefson, Co-ordinator (Criminal Law Review), Department of Justice: Under the provisions of Bill S-33 the court is given the power to appoint experts in civil cases. They have always had that power in criminal cases, and that power is specifically preserved by Bill S-33.

Senator Lewis: Earlier you mentioned that probably there were some points on drafting on which you had some sugges-

[Traduction]

spécialistes et du registraire de la société. Si le Tribunal procède à cette étude, alors les preuves sont tout aussi fiables, sinon plus, que les anciens registres manuscrits. Le Tribunal doit faire cette enquête, et la compagnie doit être prête à fournir les renseignements au sujet de sa tenue de livres et de ses ordinateurs. L'autre partie doit pouvoir mettre ses preuves en doute en en réalité, voir l'ordinateur en action. Je sais que certaines sociétés, particulièrement les établissements financiers, tiennent à garder secrets leurs registres et leurs codes d'informatique. Si tel est le cas, alors la base nécessaire pour ce genre de registre ne peut être établie et en tant que preuve, ne peut être acceptée si la compagnie a le droit de garder ses secrets.

Le président: Voilà une question très intéressante. J'ai l'impression que nous allons obtenir le témoignage de certaines personnes sur la preuve informatique. L'idée vient tout juste de me traverser l'esprit que la preuve informatique fera l'objet des mêmes critiques ou attaques que les détecteurs de vitesse l'ont fait dans le passé, ils ont été contestés avec succès après avoir été utilisés pendant de nombreuses années. Je suppose que la même chose s'est produite avec l'alcootest. J'ai de la difficulté à entrevoir un moyen simple de prouver la compétence ou l'infaillibilité d'une machine à un moment donné, parce qu'elle doit toujours être commandée et manipulée par un être humain. J'ai l'impression que cela sera une question très difficile à prouver.

M. Rothstein: Je crois que l'élément-clé ici, c'est l'accès total à l'information pour déterminer comment les registres sont tenus de même que le recours à des experts pour la partie adverse. En d'autres termes, si quelqu'un qui dispose de moyens limités porte une cause devant les tribunaux contre une grande société, peut-être même au criminel, dans laquelle les registres d'une grande société sont présentés, si la société ne divulgue pas complètement la méthode d'enregistrement de ses données et que le spécialiste de la compagnie dise simplement: «C'est là une bonne méthode, prenez ma parole,» l'autre partie, qui est peut-être indigente, ne dispose pas d'un spécialiste en informatique et subit alors une injustice. Dans une telle cause, il faut s'assurer que l'indigent peut recourir aux services d'un expert, ou qu'à tout le moins le juge a le pouvoir d'en nommer un. Je crois que cette disposition est dans votre code, à savoir que le juge a le pouvoir de nommer un spécialiste.

Le président: Une personne indépendante nommée par le tribunal pour venir agir en tant que témoin indépendant. Cela vaut pour tous les genres de spécialiste; n'est-ce pas, en ce qui nous concerne, monsieur Tollefson, que le tribunal a le pouvoir de nommer tout genre de spécialiste indépendant pour lui venir en aide?

M. E. A. Tollefson, coordonnateur (révision du code criminel), ministère de la Justice: Aux termes du projet de loi S-33, le tribunal a le pouvoir de nommer des spécialistes pour les affaires au civil. Il a toujours disposé de ce pouvoir dans les matières criminelles, pouvoir qui est spécifiquement préservé par le projet de loi S-33.

Le sénateur Lewis: Vous avez dit tout à l'heure qu'il y avait certains éléments de rédaction sur lesquels vous aviez des

[Text]

tions. Are there any other aspects of this bill you would like to draw to our attention?

Professor Rothstein: I gave that some thought. I think not. My answer should be qualified, because I am not familiar with the whole Canadian jurisprudence, and there might be some interaction of this with some other provisions of law.

Senator Lewis: If there is anything, would you draw it to our attention?

Professor Rothstein: I think this falls into the category of drafting problems, which, as I said, I can communicate to you. I did see that there were a couple of problems presented by the relationship this has to the existing common law. In a couple of instances I do not know whether it is meant to pre-empt that whole area, saying that these are the only conditions under which such-and-such can be introduced, or whether it is meant to leave the common law co-existing in that area. There might be some other instances under the common law where it should be introduced too. I think that comes in the drafting category. These are not very serious. In those cases one would be able to ascertain very quickly what the intention of the draftsmen was.

There was one other area, which is a little bit complicated. It will tend to take care of itself, because the judges will do what is right, whatever the code says. With respect to judicial notice, it says judicial notice can be taken of facts in such-and-such cases. It seemed to me that there were two areas omitted where judges and juries must take judicial notice of things that are not covered in evidence. One was, for example, facts used in evaluating evidence, such as that it takes longer to stop a car the faster it is moving. That is a fact proposition and you could see how you might need to take account of that.

Let us say the court is asked to expand or contract or create an exception to a husband and wife privilege and it has to ask itself whether this would affect communications between husband and wife in the population, because that is the policy of the privilege. They might say to themselves, "We think we can expand this or make this exception and it really would not have any effect on the husbands and wives of the population." That is not susceptible of proof. People could disagree on it. It is not covered by this. I think judges ought to be able to take judicial notice of that kind of thing.

There is another thing with respect to judicial notice that might concern some of you very much. This is the opposite of what we provided. It allows the judge in a criminal case to instruct a jury that a fact is established. In other words, when the court takes judicial notice of some fact it then instructs the jury, "You must accept that fact as true." I can see a problem with that if it is a fact against a criminal accused. It usurps the jury function. We have a right to jury trial, as I guess you do, in cases of a certain size. It seems to me that a jury ought always to be allowed to find that some fact is not so. This is the judge finding the fact and telling the jury they must accept it. If it is a fact against the accused I have trouble with that. We originally provided that and in our Congress it was changed, because there was a big scream from the defence bar

[Traduction]

suggestions à faire. Y a-t-il d'autres aspects du projet de loi sur lesquels vous aimeriez attirer notre attention?

M. Rothstein: J'y ai réfléchi, et je ne crois pas. Ma réponse doit être étoffée parce que je ne connais pas toute la jurisprudence canadienne et il peut y avoir conflit entre la jurisprudence et certaines autres dispositions de la loi.

Le sénateur Lewis: S'il y a quelque chose, est-ce que vous allez nous le signaler?

M. Rothstein: Je crois que l'on parle ici de problèmes de rédaction que, je le répète, je peux vous signaler. J'ai constaté effectivement qu'il y avait quelques problèmes en ce qui a trait aux liens entre le projet de loi et la common law actuelle. Dans quelques cas, je ne sais pas si l'on voulait s'approprier toute cette question, en précisant que ce ne sont là que des conditions susceptibles de régir l'adoption de telle ou telle mesure ou encore si l'on voulait aussi conserver un élément de common law. Il y a peut-être d'autres causes de common law où il pourrait en être de même. Je crois que cela relève plutôt de la rédaction. Ce ne sont pas des cas très sérieux. On pourrait très rapidement déterminer ce qu'était l'intention des légistes.

Une autre question un petit peu plus compliquée se pose. Je pense qu'elle se règlera d'elle-même parce que les juges prendront la décision qu'ils croient juste plutôt que celle que le code leur dicte. Quant à l'admission d'office, il est dit que des faits peuvent être admis d'office dans certaines circonstances. Il me semble qu'on a oublié deux circonstances dans lesquelles les juges et les jurés doivent admettre d'office des faits dont la preuve n'a pas été faite. Je pense entre autres à des faits qui servent à évaluer la preuve, comme le fait que plus un véhicule va vite, plus il lui faut de temps pour s'arrêter. Il s'agit de propositions, et vous pourriez essayer de voir comment il pourrait en être tenu compte.

Disons qu'on demande au tribunal de prévoir une exception au droit au secret conjugal et qu'il doive se demander si la communication entre les conjoints en souffrirait au sein de la société. Il pourrait se dire: «Je pense que nous pourrions faire une exception et que cela n'aurait aucune répercussion sur les conjoints.» La preuve de ce fait ne saurait être établie. Les gens pourraient ne pas être d'accord. La loi ne prévoit toutefois rien dans ces circonstances. Je pense que les juges devraient pouvoir admettre d'office ce genre de choses.

Il est un autre aspect de l'administration d'office qui pourrait inquiéter certains d'entre vous. Le problème contraire se pose, car un juge peut dans une affaire criminelle dire à un jury qu'un fait a été établi. Autrement dit, lorsque le tribunal admet d'office certains faits, il dit ensuite au jury: «Vous devez considérer ce fait comme vrai.» Je pense qu'un problème peut se poser s'il s'agit d'un fait invoqué contre un inculpé. On usurpe en quelque sorte les fonctions du jury. Nous avons le droit à un procès avec jury, comme vous sans doute, dans les causes d'une certaine importance. Il me semble qu'un jury devrait toujours avoir la possibilité de se rendre compte qu'un fait n'est pas nécessairement vrai. Le juge conclut la réalité d'un fait et dit au jury qu'il doit l'accepter. Je m'oppose à une telle pratique dans le cas de faits invoqués contre un inculpé.

[Text]

and others that that is contrary to our notions of letting the jury find all the facts.

Senator Lapointe: So you changed it?

Professor Rothstein: We changed it.

Senator Lapointe: But we still have it?

Professor Rothstein: You still have it. I was arguing with Mr. Tollefson about it. He thinks it is all right, because he says these are only facts that are indisputably so, such as that it was or was not raining on a certain day, that the ground was dry or it was wet, if it was raining the ground could not be dry, that sort of thing.

The Chairman: There are a couple of other areas I would like your comments on, Professor Rothstein. Our proposed section 95 deals with directions to the jury where the accused does not testify. Do you have a section similar to our proposed section, or is your section quite different?

Professor Rothstein: Constitutionally we do not allow any comment.

The Chairman: None whatsoever?

Professor Rothstein: That is right.

Senator Lewis: That is by the constitution?

Professor Rothstein: That is right. It is not expressly in the constitution, but it is by interpretation.

The Chairman: So our section is quite different?

Professor Rothstein: Yes.

The Chairman: I presume you prefer your version then.

Senator Lewis: It depends whether he is an accused or not.

Professor Rothstein: It is a little bit coercive; it penalizes the exercise of a constitutional right to say that an inference can be drawn. There are some problems as to what inference can be drawn. Maybe you are going to draw the wrong inference; maybe the person is keeping quiet for some other reason. Is it fact A that you are to infer from it, fact B, fact C or Fact D? How strongly are you to infer it? Will a jury receiving an instruction like this tend to be punitive and say, "We are not going to infer any fact from this silence, but we are going to punish the guy" and just bring in a verdict against him? Allowing the inference can do that. Our rule does present some problems. You cannot draw the inference.

All kinds of peripheral questions arise. Suppose there is no evidence of some essential fact. The prosecution does not prove it, but the defence could also prove the opposite. One way he could prove it would be by taking the stand or have other witnesses take the stand. There is a multiplicity of ways in which he might prove fact A, which would tend to excuse him. Let us say the prosecution does not have much proof on it either. Can you give a "missing witness instruction"? We have a missing witness instruction or missing evidence instruc-

[Traduction]

Nous avons fait valoir ce point et des modifications ont été apportées au Congrès parce que les avocats de la défense et d'autres ont affirmé que c'était contraire à la coutume que nous avons de laisser le jury juger de la réalité de tous les faits.

Le sénateur Lapointe: Vous avez donc apporté des modifications à la loi?

M. Rothstein: Oui.

Le sénateur Lapointe: Mais pas nous?

M. Rothstein: Non. J'en ai discuté avec M. Tollefson. Il pense que la situation actuelle ne pose aucun problème étant donné qu'il ne s'agit que de faits que personne ne saurait nier, à savoir qu'il pleuvait ou non un certain jour, que le sol était sec ou détrempé, que s'il pleuvait le sol ne pouvait être sec, etc.

Le président: Il y a un certain nombre d'autres points que j'aimerais commenter, monsieur Rothstein. Il est question à l'article 95 du projet de loi des directives données au jury dans les cas où l'inculpé n'a pas témoigné. Prévoyez-vous des dispositions semblables?

M. Rothstein: Constitutionnellement, nous ne permettons aucun commentaire.

Le président: Aucun, quel qu'il soit?

M. Rothstein: C'est exact.

Le sénateur Lewis: En vertu de la constitution?

M. Rothstein: C'est exact. Cela n'est pas dit expressément dans la constitution, mais découle de son interprétation.

Le président: Donc, nos dispositions sont assez différentes?

M. Rothstein: Oui.

Le président: Je suppose que vous préférez votre version.

Le sénateur Lewis: Tout dépend s'il s'agit ou non d'un inculpé.

M. Rothstein: C'est un peu contraignant; c'est aller en quelque sorte à l'encontre de l'exercice du droit constitutionnel que de dire qu'une conclusion peut être tirée. Des difficultés se posent quant à la conclusion qui pourrait être tirée. Peut-être risque-t-on, d'en arriver à la mauvaise conclusion; la personne garde peut-être le silence pour une raison inconnue. Faut-il en déduire le fait A, B, C ou D? Avec quelle certitude? Un jury qui recevrait de telles directives n'aurait-il pas tendance à être punitif, à dire «Nous ne déduirons aucun fait de ce silence, mais nous allons punir cet homme» et à le condamner? C'est ce qui pourrait arriver si on permettait des déductions. Notre façon de procéder pose certains problèmes, mais elle ne permet de tirer aucune conclusion.

Toutes sortes de questions connexes s'en suivent. Supposez qu'on n'ait la preuve d'aucun fait essentiel. Le poursuivant ne peut en faire la preuve, mais il se pourrait que la défense puisse prouver le contraire. Elle pourrait le faire en se présentant à la barre ou en demandant à d'autres témoins de s'y présenter. Il y aurait de nombreuses façons de faire la preuve du fait A et de disculper l'accusé. Admettons que le poursuivant n'ait aucune preuve non plus. Le tribunal peut-il donner au jury des directives en l'absence d'un témoin? Nous pouvons,

[Text]

tion, in which the jury is instructed that if the evidence was peculiarly available to one side to prove a fact and it does not prove it, does not adduce evidence of it, you may infer whatever you think is proper from his failure to adduce evidence of it. In a way that points to that fact that he has not testified, because that is one way he could produce evidence of it, although there are other ways. Is that an impermissible inviting of the jury to draw an inference from his exercise of his right to stay off the stand? We have not yet settled whether it is or not.

What I am saying is that a rule that forbids inferences to be drawn gets into a lot of peripheral areas. It is an ever-expanding concept and it is difficult to administer. We have the right to refuse to testify as well as the right to stay off the stand; you can take the stand and turn away particular questions.

You ask a question and the fellow invokes privilege and brings to the jury's notice the fact that he is invoking privilege; the jury will then draw some kind of inference from that, so in the interests of not having the jury draw an inference you require that this all be raised pre-trial, that people let each other know when they are going to call each other and when privilege will be invoked, so the jury never knows this privilege is being invoked. That is another problem of inference, this is another problem of inference so you say you cannot force a person to claim his privilege in open court, it has to be handled before trial. Our rules do get into practical problems.

You are asking my opinion. I think it is probably not right to draw an inference from an exercise of a constitutional right. Is there a constitutional dimension here?

The Chairman: I think not, but it probably will become a constitutional question, if it has not been.

Senator Lapointe: In the future.

The Chairman: Mr. Tollefson, has it been challenged?

Mr. Tollefson: Under the Charter of Rights and Freedoms an accused person is entitled to remain silent, he cannot be compelled to testify in a case against him, so certainly there is now the same constitutional basis as they have in the United States, at least as far as the accused is concerned. However, I would point out that the direction referred to in section 95 does not invite the jury to draw an adverse inference. It does not forbid them from drawing an inference. The basis of our reasoning was that you really cannot preclude the jury from exercising their own minds, their own mentalities, on a topic like this, that even if you told them not to draw an inference they would probably say, "That is contrary to good common sense. We won't pay any attention to it"; that it is better to leave it to a particular case and let them decide whether an inference would be legitimate in those circumstances. That was the reasoning behind our rule.

Professor Rothstein: The wording of these provisions is a very nice compromise; it attempts to guard against and yet allows some inference.

[Traduction]

en cas d'absence de témoin ou de preuve, dire au jury que si une partie n'arrive pas à faire la preuve d'un fait, il peut en déduire ce qu'il veut. D'une certaine façon, cela montre qu'il n'a pas témoigné, parce que c'était une façon de faire la preuve du fait, bien que ce ne soit pas la seule. Cela revient-il à inviter le jury à déduire quoi que ce soit du fait que l'inculpé a choisi d'exercer son droit de ne pas se présenter à la barre? Nous ne sommes pas encore arrivés à répondre à cette question.

Ce que je veux dire en fait, c'est qu'une règle qui interdit toute conclusion entraîne toutes sortes de questions connexes. C'est un concept qui n'a aucune limite et qui est très difficile à administrer. Nous avons le droit de refuser de témoigner ou de ne pas nous présenter à la barre; vous pouvez vous présenter à la barre et éviter des questions particulières.

Vous posez une question et l'avocat invoque le droit au secret sur lequel il attire l'attention du jury; afin que celui-ci n'en déduise quoi que ce soit, vous pouvez exiger que les gens laissent savoir avant le procès qui sera appelé à témoigner et quand le droit au secret sera invoqué de façon à ce que le jury n'en sache rien. Encore une fois, des conclusions peuvent être tirées de sorte que vous dites ne pas pouvoir forcer une personne à recourir au droit au secret en plein tribunal; elle doit le demander avant le procès. Notre façon de procéder soulève des problèmes pratiques.

Vous me demandez mon avis. Je pense qu'il n'est probablement pas juste de tirer une conclusion de l'exercice d'un droit constitutionnel. La constitution entre-t-elle en jeu ici?

Le président: Je ne le pense pas, mais cette question posera un problème par rapport à la constitution si tel n'est pas déjà le cas.

Le sénateur Lapointe: Plus tard.

Le président: Monsieur Tollefson, cette question a-t-elle déjà été soulevée dans le cadre de la constitution?

M. Tollefson: En vertu de la Charte des droits et des libertés, un inculpé peut garder le silence; on ne peut l'obliger à témoigner lorsque des poursuites sont intentées contre lui. Constitutionnellement donc, il existe ici les mêmes mesures qu'aux États-Unis, du moins en ce qui concerne l'inculpé. Cependant, je tiens à préciser que les directives dont il est question à l'article 95 n'invitent pas le jury à tirer une conclusion défavorable. Elles ne l'empêchent pas non plus de tirer des conclusions. Le raisonnement que nous avons suivi est le suivant: vous ne pouvez pas vraiment empêcher le jury de porter un jugement sur une telle question. Si vous lui demandiez de ne tirer aucune conclusion, il dirait probablement: «C'est contraire au bon sens. Nous ne tiendrons pas compte de vos directives». Nous avons donc choisi de le laisser décider, selon les circonstances, si des conclusions pouvaient être tirées. C'est le raisonnement que nous avons suivi pour la formulation de ces dispositions.

M. Rothstein: Vous en êtes arrivés à un compromis; de la façon dont elles sont rédigées, ces dispositions mettent le jury

[Text]

The Chairman: Would you comment on section 125, which relates to corroboration, and compare it to your provision if it is different?

Professor Rothstein: This roughly corresponds with the more enlightened practice in the United States. There are a few states that have corroboration requirements, that the testimony of an accomplice needs corroboration; in some states the testimony of a rape victim needs corroboration; that for treason a single witness is not enough. On treason, that is the rule in federal courts too. That is in the constitution.

The Chairman: What about the evidence of children who may be considered of tender years, as we say here? At what stage is their evidence admitted?

Professor Rothstein: In the federal courts we have abolished almost all witness incompetencies, and it is for the judge in a particular case to make the decision whether the witness's evidence would be a greater benefit to the case than a loss; in other words, whether the witness has anything to contribute to the case. With a very small child, the judge would generally try to see whether the child seems to understand what is being asked and knows the difference between right and wrong. If the child does understand that and has some information that would be helpful to the case the judge will let the child testify. That computation is made at any age, there is no age line.

In different states the practice varies. Some states have a presumption idea that below the age of seven a child is presumed not to be competent but can be proven to be competent; above the age of seven a child is presumed to be competent but can be proven to be incompetent. Other states have some blanket rules under which a child below the age of five cannot testify at all. It varies from state to state.

The Chairman: Senator Asselin, you have just arrived. I do not know whether you have any questions you would like to put to Professor Rothstein.

Senator Asselin: I am sorry I am late. My flight was late.

A question I have in mind might have been answered already. Did the witness have a chance to look at Bill S-33, and does he have any comments to make on any deficiencies he sees in the bill.

Professor Rothstein: I did address a couple of them earlier. My general comment was that the bill does a very good job, and that it is better than our corresponding evidence code I have two suggestions, which I said I would communicate to your staff privately. I could do it publicly if you wish.

I pointed to something that I thought was a little bit deficient in the area of judicial notice. Also, we had just been talking about a jury drawing an inference from the invocation of privilege, and I said I thought it could be a little stronger. I guess the sum total of my comment was that I thought it could be a little stronger in forbidding the jury from drawing an

[Traduction]

en garde contre toute conclusion tout en lui permettant d'en tirer.

Le président: Pourriez-vous commenter l'article 125 qui concerne la corroboration et établir un parallèle avec les dispositions que vous prévoyez?

M. Rothstein: Cela correspond à peu près aux dispositions appliquées de façon plus éclairée aux États-Unis. Certains États exigent que le témoignage d'un complice soit corroboré; d'autres États exigent la corroboration du témoignage d'une victime de viol; d'autres encore exigent plus d'un témoin en cas de trahison. Enfin, c'est la règle qu'appliquent également les tribunaux fédéraux en matière de trahison. C'est ce que prévoit la constitution.

Le président: Qu'en est-il du témoignage d'enfants que nous appelons ici d'âge tendre? À quel âge les enfants peuvent-ils témoigner?

M. Rothstein: Dans les tribunaux fédéraux, nous avons aboli à peu près toutes les incompétences des témoins, et c'est au juge qu'il revient de décider si la preuve d'un témoin profiterait à la cause plus qu'elle ne lui nuirait, autrement dit, si le témoin peut faire avancer la cause. Dans le cas d'un enfant très jeune, le juge essaierait habituellement de savoir s'il semble comprendre ce qu'on lui demande et s'il peut faire la différence entre ce qui est bien et ce qui est mal. Si l'enfant comprend cela et a à transmettre des renseignements qui seraient utiles à l'affaire, le juge le laissera témoigner. La manière de décider est toujours la même; il n'y a pas de limite d'âge.

La façon de procéder varie d'un État à l'autre. Certains présument qu'un enfant de moins de sept ans n'est pas compétent, mais que sa compétence peut être établie; s'il a plus de sept ans, il est présumé compétent, mais la preuve peut être faite de son incompétence. Certains États ont adopté des règles générales en vertu desquelles un enfant de moins de cinq ans ne peut témoigner. Comme je l'ai dit, cela varie selon les États.

Le président: Sénateur Asselin, vous venez tout juste d'arriver. Je ne sais pas si vous avez des questions à poser à M. Rothstein.

Le sénateur Asselin: Je suis désolé d'être en retard, mais mon avion avait du retard.

J'avais une question à poser, mais il se pourrait qu'on y ait déjà répondu. Le témoin a-t-il eu l'occasion d'examiner le projet de loi S-33? A-t-il des observations à faire sur les lacunes qu'il pourrait y avoir relevées?

M. Rothstein: J'en ai mentionné quelques-unes tout à l'heure. À mon avis, le projet de loi est bien conçu, mieux que notre Code de la preuve. J'ai deux suggestions à faire que je devais communiquer à votre personnel en privé. Si vous le désirez, je pourrais les faire en public.

J'ai souligné le fait que les dispositions concernant l'admission d'office étaient insuffisantes. Nous venons également de parler des conclusions que pourrait tirer un jury du fait qu'un inculpé invoque son droit au secret et j'ai dit que le projet de loi pourrait être un peu plus ferme à ce sujet. En somme, je pense que le projet de loi pourrait aller un peu plus loin et

[Text]

inference from invoking privilege, but that the code does a pretty good job of balancing, or compromise between those two interests.

Further, I had a question about whether this instruction should be given if the defence does not want it, and also whether the defence should have a right if they want it to have the jury told they are not to draw an inference, that sort of thing. To give an instruction when the defence does not want it kind of invites the inference to be drawn. It is a very difficult problem, but I do not see that as a serious deficiency in the bill.

Senator Asselin: I understand you have a similar law in the United States. Is that right?

Professor Rothstein: Yes.

Senator Asselin: How long has yours been in force?

Professor Rothstein: It is constitutional, but it was only explicated by the Supreme Court in the early 1960s.

The Chairman: I think Senator Asselin means your code. You are referring to the uniform code, are you, Senator Asselin?

Senator Asselin: Yes.

Professor Rothstein: In 1975. It is too early to tell 100 per cent whether our code is working. While eight years sounds like a lot of time, in the history of the law it takes these cases time to get to appeal. One really cannot say definitively, but my judgment is that it is working very well.

The Chairman: Senator Stanbury?

Senator Stanbury: Unfortunately, I arrived a bit late too, so I was not going to burst in lest I should be repeating questions already asked. I am not sure whether we got into the effect of our Charter of Rights and Freedoms compared to your Bill of Rights and things such as the exclusion of evidence. Do some of these areas warrant some comparison and comment on, for instance the exclusion of evidence obtained in certain ways. If that has already been discussed, I apologize. I wondered if there were any additional areas in which our Charter of Rights and Freedoms might be affected.

Professor Rothstein: I thought yours was so general that we will have to wait and see how the courts rule on it. Ours is such stricter; it excludes a lot more evidence; it is very categorical and excludes a lot of evidence. This is aggravating the body politic in the United States, I think; they feel it is letting the criminal go free because the constable blundered, and there is some rethinking going on.

Yours is more balancing. The judge has to decide whether it would bring the administration of justice into disrepute, and that sort of thing, so there is room for discretion. I would think that what could be done here is something I have advocated in the States, and that is to have legislation that would provide some alternative ways of enforcing good behaviour on the police. I said earlier, it is not that police are bad people, that

[Traduction]

empêcher en quelque sorte le jury de tirer des conclusions du fait qu'un inculpé veuille exercer son droit au secret, mais je dirais qu'il est assez bien équilibré.

En outre, je me demandais si des directives pouvaient être données en ce sens si la défense ne le voulait pas et si celle-ci devrait avoir le droit de demander qu'on dise au jury de ne tirer aucune conclusion, etc. Le fait de donner au jury des directives que la défense n'approuve pas correspond en quelque sorte à l'inviter à tirer des conclusions. C'est un problème très délicat, mais je ne pense pas que ce soit une lacune grave du projet de loi.

Le sénateur Asselin: Je crois comprendre que vous avez une loi analogue aux États-Unis. Est-ce exact?

M. Rothstein: Oui.

Le sénateur Asselin: Depuis combien de temps la vôtre est-elle en vigueur?

M. Rothstein: C'est une loi constitutionnelle, mais elle n'a été expliquée par la Cour suprême qu'au début des années 60.

Le président: Je pense que le sénateur Asselin voulait parler de votre code. Vous voulez parler du Code de la preuve, n'est-ce pas?

Le sénateur Asselin: Oui.

M. Rothstein: Celui-ci est entré en vigueur en 1975. Il est encore trop tôt pour vous dire s'il fonctionne parfaitement. Huit ans se sont écoulés depuis, ce qui peut paraître long, mais il faut assez de temps pour qu'il y ait appel. Je ne peux l'affirmer catégoriquement, mais j'ai l'impression qu'il fonctionne très bien.

Le président: Sénateur Stanbury?

Le sénateur Stanbury: Malheureusement, je suis arrivé un peu trop tard et je n'ai pas osé poser de questions qui risquaient d'avoir déjà été posées. Je ne sais pas si on a parlé des répercussions de notre Charte des droits et libertés par rapport à votre Charte des droits en ce qui concerne par exemple l'exclusion de la preuve. Y aurait-il lieu de faire des comparaisons et des observations, en ce qui concerne entre autres, l'exclusion de preuves obtenues de certaines façons. Si cette question a déjà été abordée, je m'en excuse. Je me demande s'il est d'autres domaines dans lesquels notre Charte des droits et libertés pourrait être affectée.

M. Rothstein: Je pensais que votre Charte était si générale qu'il faudrait attendre de voir la façon dont les tribunaux l'appliqueraient. La nôtre est beaucoup plus stricte; elle est très catégorique et exclut un nombre beaucoup plus grand de preuves. Cela exaspère les dirigeants américains; ils ont l'impression que les criminels sont remis en liberté à cause de maladresses des gardiens de la paix. La question est à l'étude actuellement.

Vos lois assurent un meilleur équilibre. Le juge doit décider si cela nuirait à l'administration de la justice et ainsi de suite; c'est laissé à sa discrétion. Je pense qu'on pourrait adopter ici des mesures que j'ai prônées aux États-Unis, c'est-à-dire adopter une loi qui prévoirait d'autres moyens de faire respecter la loi par les policiers. Je l'ai dit tout à l'heure: ce ne sont pas des gens mauvais, mais il se conduisent mal; c'est parce que

[Text]

they behave badly; it is because, like all of us, they are trying to get a job done, and in the hurly-burly of doing a job it is very hard always to follow the straight and narrow. Some enforcement is needed, and it is costly to enforce good police conduct by excluding evidence and letting criminals go free.

While there is some room for that, we do not want to do it on a grand scale. There are things that can be done to enforce good police conduct. There can be legislation providing for a private civil suit; an administrative review procedure can have teeth so that police who do bad things could be fired. We should move on several fronts, and exclusion of evidence should be just one of them for perhaps the worst kind of cases. In the absence of beefing up those other remedies, the tendency is to make the exclusion of evidence the major factor and to use it a lot. Maybe that is what your judges will do if there are no other effective remedies for chastizing bad police practices and enforcing good police practices. Does that seem applicable to your experience?

Senator Stanbury: The discretion seems to me to be the only way of avoiding the inflexibility of your code. The thought of legislation to try to develop good police conduct is probably unusual here; I do not think that thought has found any great currency here, and it might be something we should pursue.

Professor Rothstein: The Royal Canadian Mounted Police have enjoyed a worldwide reputation since Nelson Eddy for being really professional.

Senator Stanbury: They sing well, too.

Professor Rothstein: That is right. It may be that in the Canadian experience it is much more professionally done and you do not need much enforcement of good police practices. As I say, what bad police practice there is does not occur because police are bad. They are charged with getting a job done, and, like all human beings, they want to get it done, and sometimes they are forgetful of other concerns of society that do not loom so large in their minds. Also, like all human beings, they try to get the task done in the shortest time possible. If someone can be a little rough with the questioning but get the information there is a tendency to do that. I think probably I would too if I were a policeman.

Senator Lewis: Under your code, is there any provision as to the quantum of proof of the voluntariness of a statement or confession?

Professor Rothstein: Constitutionally it has been established that a preponderance of probabilities is enough. A few states have imposed a higher standard. If our constitution sets a floor the states can provide more protection if they want to.

Senator Lewis: They can go higher?

Professor Rothstein: That is right.

Senator Lewis: So it is not a question of beyond reasonable doubt?

Professor Rothstein: No. In most states it is just preponderance of probabilities.

Senator Lewis: I think this bill provides for a balance of probabilities.

[Traduction]

comme nous, ils essaient de bien faire leur travail et que dans le tohu-bohu général, il ne leur est pas facile de suivre la voie tracée. Une discipline plus stricte s'impose et il en coûte cher de faire respecter la loi par les policiers en excluant certaines preuves et en libérant les criminels.

Bien que des mesures en ce sens s'imposent, nous ne voulons pas en adopter sur une grande échelle. Certaines choses peuvent être faites pour améliorer la conduite des policiers. Les lois pourraient prévoir des poursuites au civil; en outre, une procédure d'enquête administrative plus stricte pourrait entraîner le renvoi de policiers s'étant mal conduit. Nous devrions travailler sur plusieurs fronts et l'exclusion de preuve ne devrait être qu'une des mesures applicables dans les pires cas seulement. En l'absence de recherches sur ces autres mesures, on a tendance à avoir énormément recours à l'exclusion de preuves. C'est peut-être ce que feront vos juges s'il n'y a pas de meilleurs moyens d'assainir les pratiques de la police. D'après votre expérience, cela vous semble-t-il réalisable ici?

Le sénateur Stanbury: La discrétion semble être à mon avis le seul moyen que vous ayez d'échapper à l'inflexibilité de votre code. L'idée d'essayer de faire respecter la loi par les policiers par la voie législative est assez originale; elle mériterait d'être approfondie.

M. Rothstein: La Gendarmerie royale du Canada est réputée mondialement depuis Nelson Eddy pour son caractère professionnel.

Le sénateur Stanbury: Elle chante bien aussi.

M. Rothstein: C'est exact. Il se pourrait que la police canadienne travaille de façon beaucoup plus professionnelle et que sa conduite soit presque irréprochable. Comme je l'ai dit, la police américaine ne se conduit pas mal parce qu'elle est mauvaise. Elle est chargée d'un certain travail et comme tout le monde, elle veut le faire et il lui arrive parfois de ne pas tenir compte des préoccupations de segments de la société qui ne sont pas aussi présents à son esprit. Comme tout le monde aussi elle essaie de faire son travail le plus rapidement possible. Si un policier se rend compte qu'il peut obtenir les renseignements désirés en se montrant dur, il n'hésitera pas à le faire. J'agisrais probablement de la même façon.

Le sénateur Lewis: Votre Code contient-il des dispositions concernant la preuve de la spontanéité des aveux?

M. Rothstein: Sur le plan constitutionnel il a été établi que de fortes probabilités suffisaient. Certains États ont des normes plus strictes. Si notre constitution prévoit des normes minimales, les États peuvent aller plus loin encore.

Le sénateur Lewis: Ils peuvent avoir des normes plus strictes?

M. Rothstein: C'est exact.

Le sénateur Lewis: Il n'est donc pas question de quasi-certitude?

M. Rothstein: Non. Dans la plupart des États, de fortes probabilités suffisent.

Le sénateur Lewis: Je pense que le projet de loi à l'étude prévoit un équilibre des probabilités.

[Text]

Professor Rothstein: Yes.

Senator Lewis: That would be similar to yours?

Professor Rothstein: Yes. I think I agree with that. Well, I know I do, because it seems to me that the beyond a reasonable doubt standard is appropriate only for the ultimate issue in a criminal case. When you have a beyond a reasonable doubt standard what you are saying is: Supposing the jury thinks that it was voluntary but they have a little bit of a doubt, that means they have to find that it was involuntary. That is if you have a beyond a reasonable doubt standard. That means a confession which probably was voluntary, and which the jury thought was voluntary, is kept out. Why? That is what law suits are all about. You can never be certain, but the beyond a reasonable doubt standard seems to me to be too high. I know your Supreme Court has said that it should be beyond a reasonable doubt.

Senator Lewis: In this bill it is changed.

Professor Rothstein: It is changed, yes.

Senator Lewis: Is that in your code or is it in your constitution?

Professor Rothstein: It is in our constitution.

Senator Lewis: So there has been no problem with that?

Professor Rothstein: No. It is not a viable issue in the United States. No one is really pressing for a beyond a reasonable doubt standard.

Senator Lapointe: In which states are the laws stricter against criminals?

Professor Rothstein: Do you mean on this issue of voluntariness?

Senator Lapointe: Yes.

Professor Rothstein: The states would not be free to be stricter against criminals. They are free to provide more protection to criminals.

Senator Lapointe: They are not free to go the other way?

Professor Rothstein: That is right.

Senator Lapointe: In which states is there more protection?

Professor Rothstein: A few jurisdictions do require a beyond a reasonable doubt standard to prove voluntariness, but very few.

Senator Asselin: There is provision in this bill whereby a spouse can be compelled to testify for the prosecution as well as for the defence. Do you have this in your code?

Professor Rothstein: Which provision is that? I would like to take another look at it.

Senator Asselin: Sections 91 to 93.

Professor Rothstein: In the United States there is a recent Supreme Court case on it. Since by our code privilege is left to principles of the common law, we just have an expression of

[Traduction]

M. Rothstein: Oui.

Le sénateur Lewis: C'est à peu près ce qui se fait chez vous?

M. Rothstein: Oui. J'ai tendance à être d'accord avec vous parce qu'il me semble que la quasi-certitude n'est nécessaire que dans le jugement de causes criminelles. Si la quasi-certitude est exigée, cela revient à ceci. Supposons que le jury pense que les aveux ont été faits spontanément, mais qu'un doute subsiste: il doit alors établir qu'ils ne l'ont pas été. Cela, si la quasi-certitude est exigée. Cela veut dire que des aveux, qui étaient probablement volontaires, et que le jury considère comme tels, sont inadmissibles. Pourquoi? C'est ainsi que la loi le veut. On ne peut jamais être certain, mais je pense qu'on se montre trop exigeant en exigeant la quasi-certitude. Je sais que votre Cour suprême a décrété qu'il devrait y avoir quasi-certitude.

Le sénateur Lewis: Des modifications ont été apportées au projet de loi en ce sens.

M. Rothstein: Oui.

Le sénateur Lewis: Est-ce ce que prévoit votre Code ou votre constitution?

M. Rothstein: Notre constitution.

Le sénateur Lewis: Cela n'a donc posé aucun problème?

M. Rothstein: Non, cette question n'est pas vitale aux États-Unis. Personne n'exige réellement une quasi-certitude.

Le sénateur Lapointe: Dans quels États les lois sont-elles plus strictes?

M. Rothstein: Vous voulez dire sur cette question des aveux spontanés?

Le sénateur Lapointe: Oui.

M. Rothstein: Les États n'ont pas le droit d'être plus stricts envers les criminels; ils ont le droit de leur assurer une meilleure protection.

Le sénateur Lapointe: Ils ne peuvent pas aller dans l'autre sens?

M. Rothstein: Non.

Le sénateur Lapointe: Alors, dans quels États y a-t-il une meilleure protection?

M. Rothstein: Quelques-uns d'entre eux exigent une quasi-certitude sur la spontanéité des aveux, mais ils sont très rares.

Le sénateur Asselin: Selon ce projet de loi, un conjoint peut être contraint à témoigner pour le poursuivant et pour la défense. Avez-vous dans votre code des dispositions de ce genre?

M. Rothstein: De quels articles s'agit-il? J'aimerais y jeter à nouveau un coup d'œil.

Le sénateur Asselin: Ce sont les articles 91 à 93.

M. Rothstein: La Cour suprême des États-Unis a rendu récemment un jugement à ce sujet. Étant donné que, selon notre code, les privilèges sont fondés sur des principes de

[Text]

the Supreme Court evolving those common law principles, and they have said that the spouse may testify if she wants to but she is not compellable.

Senator Asselin: Here she could be compelled.

Professor Rothstein: She can be compelled here?

Senator Asselin: Yes; both.

Professor Rothstein: Section 91 says the spouse is a competent and compellable witness for the defence. Section 93 says that the spouse is a competent but not a compellable witness for the prosecution. That is in accord with our law. I agree with that.

Senator Asselin: Is this a new law?

Professor Rothstein: This happened in 1981. It used to be the case that either the accused or the witness spouse could prevent the witness spouse from testifying. You use the words "competent and compellable." We do not use that language. I guess you would say "neither competent nor compellable" in your language. Either the accused spouse, the defendant, or the witness could exercise a privilege not to have this spousal testimony come in. The Supreme Court changed that, and said the only question is whether the witness spouse wants to testify; she is the one who has the say so as to whether she testifies or not, and the accused spouse no longer has any say on that.

The reason for that was that the policy of this privilege is to promote marital harmony, and if the witness wants to testify there is not much marital harmony to be preserved. If she does not want to testify she is saying, "I still like this guy. I would like to protect him. There is still some marital harmony to preserve." I see some fallacies in that argument, but in general I think it is correct. Sometimes it will not be correct, because the prosecution might be exerting some pressures on her, so it does not really reflect whether she thinks there is marital harmony or not. Sometimes the accused is exerting pressures on her, so her wishes do not really reflect the state of marital harmony at all. However, in general I think it is sound.

Senator Lapointe: Is it the same thing for the common law?

Professor Rothstein: In the United States the common law was that both the witness spouse and the accused spouse could prevent this testimony; either one who did not want this spousal testimony to come in had the right to say, "It shall not come in," with the exception of certain crimes against the spouse and crimes against the children of the spouse. Then they engrafted something new pursuant to common law, that if it is a crime of prostitution, if the husband prostitutes his wife, this privilege would not apply.

Senator Asselin: Did you say the decision of the Supreme Court has been rendered on this?

Professor Rothstein: Yes. It came down with essentially the same rule that you have here.

Senator Asselin: Would you be kind enough to send a copy of that to the chairman?

[Traduction]

common law, nous ne pouvons nous fonder que sur l'interprétation de ces principes par la Cour suprême; celle-ci a déclaré que le conjoint peut témoigner s'il le désire, mais qu'il ne peut y être contraint.

Le sénateur Asselin: Ici, il peut l'être.

M. Rothstein: Il peut être contraint ici?

Le sénateur Asselin: Oui, nous avons les deux aspects.

M. Rothstein: Selon l'article 91, le conjoint peut témoigner pour la défense et être contraint à le faire, alors que selon l'article 93, il peut témoigner pour le poursuivant, mais ne peut y être contraint. Ces dispositions sont conformes à notre jurisprudence, et je les approuve.

Le sénateur Asselin: Est-ce nouveau?

M. Rothstein: Cela date de 1981. Auparavant, le conjoint appelé à témoigner pouvait refuser de le faire, et l'inculpé pouvait aussi l'en empêcher. Vous utilisez les mots «peut témoigner (...) et être contraint (...) à le faire». Nous n'employons pas la même formule, mais j' imagine que selon vos termes, vous diriez que le conjoint ne peut témoigner de son propre gré, ni être contraint à le faire. L'inculpé, le défendeur ou le témoin pouvaient empêcher le témoignage d'un conjoint. La Cour suprême a modifié cet état de choses, et il s'agit simplement de savoir maintenant si le conjoint veut témoigner; c'est lui qui décide, et l'inculpé n'a plus son mot à dire.

Ce privilège était destiné à promouvoir l'harmonie conjugale; or, si le témoin veut témoigner, c'est qu'il n'y a plus beaucoup d'harmonie à préserver. Si une femme ne veut pas témoigner, c'est qu'elle affirme en quelque sorte: «J'aime toujours cet homme et je veux le protéger. Je tiens à préserver l'harmonie conjugale qu'il nous reste.» Cet argument est quelque peu spécieux, selon moi, mais je pense qu'en général, il est juste. Il arrive qu'il ne le soit, pas parce que la poursuite ou l'inculpé peuvent exercer des pressions sur le conjoint, de sorte que sa décision ne reflète pas vraiment son jugement sur l'harmonie qui règne dans le couple. Cependant, je pense qu'en général, ce principe est bon.

Le sénateur Lapointe: Est-ce la même chose en common law?

M. Rothstein: Aux États-Unis, selon la common law, le conjoint appelé à témoigner pouvait refuser de le faire, et l'inculpé pouvait l'en empêcher; celui qui ne voulait pas que ce témoignage soit présenté avait le droit de s'y opposer, sauf dans le cas de certains crimes contre le conjoint ou contre ses enfants. Nous avons ensuite ajouté un nouvel élément, conformément à la common law: ce privilège ne s'applique pas en cas de crime de prostitution, c'est-à-dire si le mari force sa femme à se prostituer.

Le sénateur Asselin: Avez-vous dit que la Cour suprême avait déjà rendu son jugement à ce sujet?

M. Rothstein: Oui. Elle a établi essentiellement la même règle qu'ici.

Le sénateur Asselin: Auriez-vous l'obligeance d'envoyer un double de ce jugement au Président?

[Text]

Professor Rothstein: I shall be glad to. However, it is discussed in the books I have provided to the committee. It is under rule 501, *Trammel, v. United States*.

Senator Leblanc: There is one thing I have a problem in understanding. Sections 91 to 93 say that the spouse is a competent witness. In sections 165 to 174 it is said that the bill only protects marital communication.

Professor Rothstein: Where is that statement?

Senator Leblanc: I have some notes here provided by the Library of Parliament, which says that under sections 91 to 93 Bill S-33 changes the law by making the spouse a competent witness. Under sections 165 to 174 the notes say that Bill S-33 only protects marital communication and doctor/patient communication. I have a problem in understanding those sections. If the spouse is a competent witness, why do we protect marital communication?

Professor Rothstein: There are two different privileges at common law. These two groups of sections deal with two different privileges. One question of common law was: Suppose the wife has seen some fact, such as the husband committing a killing. There is no communication there between them; it is just her observation. That kind of situation came within the privilege that is dealt with by sections 91 to 93.

Senator Lapointe: She is competent.

Senator Leblanc: As an eye witness?

Professor Rothstein: Yes, she is an eye witness. She can testify to that under this provision, but if she does not want to she does not have to; if she wants to she can. There is another kind of situation that comes within the other privileges. Suppose it is not an eye witness account but the husband has told his wife he killed someone. In that situation, both she and the husband can prevent any testimony coming in about that communication, that he told her that he killed someone. That basically, with slight modification, accords with the common law. The only difference in the common law was that in the eye witness situation the husband could stop the wife from testifying; here he cannot stop her if she wants to.

Senator Leblanc: There is a difference between the two groups of sections?

Professor Rothstein: Yes.

The Chairman: If there are no other questions, honourable senators, on your behalf I should like to thank Professor Rothstein very much for appearing here today.

Professor, your testimony has been not only extremely interesting but very helpful in drawing our attention to some of the areas that we should study with somewhat more care. I must say that I feel reassured, because your comments seem to indicate that our Bill S-33 is a significant and worthwhile project and will be very useful to us and to practitioners of law generally once it is passed. I also thank you for providing us with these books. I know members of the committee will want to read through them in order to understand a little clearer the similarities in and differences between our laws.

[Traduction]

M. Rothstein: Avec plaisir. Cependant, cette question est traitée dans les livres que j'ai fournis au Comité, à la règle 501, dans l'affaire *Trammel v. United States*.

Le sénateur Leblanc: Il y a une chose que je comprends mal. Selon les articles 91 à 93, le conjoint peut témoigner. Cependant, aux articles 165 à 174, on affirme que le projet de loi ne protège que le droit au secret conjugal.

M. Rothstein: D'où vient cette affirmation?

Le sénateur Leblanc: J'ai reçu des notes qui nous ont été fournies par la Bibliothèque du Parlement, et selon lesquelles les articles 91 à 93 du projet de loi S-33 modifient la loi en permettant au conjoint de témoigner. Toujours selon ces notes, il semble que les articles 165 à 174 du projet de loi S-33 ne protègent que le secret conjugal et le secret professionnel des médecins. J'ai du mal à comprendre ces articles. Si le conjoint peut témoigner, pourquoi protégeons-nous le secret conjugal?

M. Rothstein: Ces deux groupes d'articles portent sur deux privilèges différents en common law. Le premier est le suivant: supposons qu'une femme ait vu par exemple son mari tuer quelqu'un. Il n'y a aucune communication entre eux, il s'agit simplement d'une scène dont elle est témoin. Ce genre de situation est visé par le privilège dont traitent les articles 91 à 93.

Le sénateur Lapointe: La femme peut donc témoigner.

Le sénateur Leblanc: Comme témoin oculaire?

M. Rothstein: Oui, comme témoin oculaire. Elle peut témoigner en vertu de cette disposition, mais elle n'y est pas obligée. Il peut exister un autre cas, visé par d'autres privilèges. Supposons par exemple que la femme n'est pas témoin oculaire, mais que son mari lui a avoué avoir tué quelqu'un. Dans ce cas, elle et son mari peuvent s'opposer à tout témoignage sur cet aveu de meurtre. Essentiellement, avec de légères modifications, ces dispositions sont conformes à la common law. La seule différence, c'est que dans le cas d'un témoin oculaire, selon la common law, le mari pouvait empêcher sa femme de témoigner. Ici, il ne peut pas le faire.

Le sénateur Leblanc: Il y a donc une différence entre les deux groupes d'articles?

M. Rothstein: Oui.

Le président: Si vous n'avez pas d'autres questions, honnables sénateurs, j'aimerais remercier M. Rothstein en votre nom pour avoir comparu devant nous aujourd'hui.

Monsieur, votre témoignage a été non seulement très intéressant, mais extrêmement utile puisque vous avez attiré notre attention sur certains des points que nous devrions étudier d'un peu plus près. Je dois dire que je me sens rassurée, parce que vos commentaires semblent indiquer que notre projet de loi S-33 est important et qu'il sera très utile, tant pour nous-mêmes que pour les juristes en général, une fois adopté. Je vous remercie également de nous avoir fourni ces livres. Je suis sûre que les membres du Comité voudront les lire afin de comprendre un peu mieux les ressemblances et les différences entre les lois de nos deux pays.

[Text]

Professor Rothstein: Thank you, Madam Chairman, for inviting me here, and thank you all for listening to me. Your committee is to be complimented for getting into this important and complex matter, and I appreciate the chance to be heard.

The Chairman: Honourable senators, perhaps I could take a few more moments of your time to tell you what is on our timetable for the next short while.

The next four meetings on successive Thursdays and Tuesdays will be devoted to Bill S-32. On Thursday morning at 9 o'clock we will hear from the Correctional Law Project from Queen's University, and Mr. Fergus O'Connor, the director, will be with us, together with, as I think I mentioned before, some law students.

The following week, on Tuesday we will hear from the John Howard Society. On the Thursday we will hear from the Union of Solicitor Gens Employees, who want to make a representation.

On Tuesday, March 1, which I think is as far as I will go now, we will hear from the Citizens United for Safety and Justice Group from British Columbia, people who had victims of crimes in their family and are interested in making some representations to us.

We just had word that the Attorney Gen of British Columbia, the Honourable Alan Williams, would like to appear and make representations.

Senator Asselin: On this bill?

The Chairman: No, on Bill S-32, on mandatory supervision. We will ask him if he can appear on the same date as the other group from B.C.

Inserted in there, probably next Tuesday, subject to your approval, we will make room for your private bill, Senator Asselin.

Senator Asselin: Next week?

The Chairman: Next Tuesday afternoon. We will speak to you about the timing, if that is convenient to you.

You can see, honourable senators, we have a fairly full calendar for the next little while. After that we will return to a consideration of Bill S-33 with members of the Canadian Bar Association, who I think will be the next group to appear.

Once again, thank you very much, Professor Rothstein. Also, I should like to thank you, Mr. Tollefson, for suggesting that Professor Rothstein appear, and for coming here yourself today; it has been very helpful.

The committee adjourned.

[Traduction]

M. Rothstein: Merci, madame le président, de m'avoir invité ici, et merci à tous de m'avoir écouté. Je tiens à féliciter votre Comité pour s'être penché sur cette question importante et complexe, et je suis très heureux d'avoir eu l'occasion de témoigner devant vous.

Le président: Honorables sénateurs, si vous me le permettez, je prendrai encore quelques minutes de votre temps pour vous faire part de notre calendrier pour les semaines à venir.

Les quatre prochaines réunions, les deux jeudis et les deux mardis qui viennent, seront consacrés au projet de loi S-32. Jeudi matin à 9 heures, nous recevrons M. Fergus O'Connor, le directeur du Correctional Law Project de l'Université Queen's, ainsi que quelques étudiants en droit, comme je l'ai déjà mentionné, je pense.

La semaine suivante, nous entendrons le mardi des représentants de la Société John Howard, et le jeudi, des membres du Syndicat des employés du Solliciteur général.

Le mardi 1^{er} mars—et je pense que je n'irai pas plus loin pour le moment—nous entendrons des représentants du Citizens United for Safety and Justice Group de Colombie-Britannique, un groupe composé de personnes dont la famille compte des victimes de crimes et qui veulent nous faire connaître leur opinion.

Par ailleurs, nous venons d'apprendre que le Procureur général de la Colombie-Britannique, l'honorable Alan Williams, aimerait aussi comparaître devant nous.

Le sénateur Asselin: Au sujet de ce projet de loi?

Le président: Non, au sujet du projet de loi S-32, sur la surveillance obligatoire. Nous lui demanderons s'il peut témoigner le même jour que l'autre groupe de Colombie-Britannique.

Nous intercalerons dans ce calendrier, probablement mardi prochain si vous êtes d'accord, le projet de loi privé du sénateur Asselin.

Le sénateur Asselin: La semaine prochaine?

Le président: Mardi prochain dans l'après-midi. Je vous reparlerai de l'horaire, si cela vous convient.

Comme vous pouvez le voir, honorables sénateurs, nous avons un calendrier chargé pour les prochaines semaines. Par la suite, nous reviendrons à l'étude du projet de loi S-33 avec des membres de l'Association du barreau canadien, qui devraient être les prochains à comparaître.

Encore une fois, merci beaucoup, monsieur Rothstein. J'aimerais également remercier M. Tollefson, qui a suggéré la comparution de M. Rothstein et dont la présence ici aujourd'hui nous a été très utile.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacre-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

Professor Paul F. Rothstein, Georgetown University Law
Center, Washington, D.C.

From the Department of Justice:

Mr. E. A. Tollefson, Co-ordinator, Criminal Law Review.

M. Paul F. Rothstein, professeur, Georgetown University
Law Center, Washington, D.C.

Du ministère de la Justice:

M. E. A. Tollefson, coordonnateur, Révision du droit pénal.

A-1
C 24
L 32



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Président:
L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, February 17, 1983

Le jeudi 17 février 1983

Issue No. 41

Fascicule n° 41

Sixth proceedings on:
Bill S-32, "An Act to amend the
Penitentiary Act and
the Parole Act"

Sixième fascicule concernant:
Projet de loi S-32, «Loi modifiant la
Loi sur les pénitenciers et la Loi
sur la libération conditionnelle de
détenus»



WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
Doody	*Olson
*Flynn	Pitfield
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Stollery
Lamontagne	Tremblay
Lang	Walker
Langlois	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
Doody	*Olson
*Flynn	Pitfield
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Stollery
Lamontagne	Tremblay
Lang	Walker
Langlois	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, 23rd November, 1982:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Hastings, seconded by the Honourable Senator Bird, for the second reading of the Bill S-32, intituled: "An Act to amend the Penitentiary Act and the Parole Act".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 23 novembre 1982:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Hastings, appuyé par l'honorable sénateur Bird, tendant à la deuxième lecture du Bill S-32, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus».

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P., que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 17, 1983
(60)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:11 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bosa, Buckwold, Godfrey, Haidasz, Lapointe, Lewis, Neiman, Nurgitz and Pitfield. (9)

Also present: Honourable Senator Stanbury.

In attendance: Messrs. William Bartlett and Donald MacDonald, Research Branch, Library of Parliament.

Witnesses:

From the Correctional Law Project, Queen's University:

Mr. Fergus J. O'Connor, Director;

Ms. Leslie Pringle Wright, Student;

Mr. Rick Engel, Student.

The Committee resumed consideration of Bill S-32, "An Act to amend the Penitentiary Act and the Parole Act".

On motion of Senator Godfrey, it was agreed—That the written brief presented by the Correctional Law Project be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix "41-A"*).

Mr. O'Connor made a statement and, with the other witnesses answered questions.

At 11:00 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 17 FÉVRIER 1983
(60)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 11, sous la présidence de l'honorable sénateur Joan Neiman (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bosa, Buckwold, Godfrey, Haidasz, Lapointe, Lewis, Neiman, Nurgitz et Pitfield. (9)

Aussi présent: L'honorable sénateur Stanbury.

Également présents: MM. William Bartlett et Donald MacDonald, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Témoins:

Du Correctional Law Project, université Queen's:

M. Fergus J. O'Connor, directeur;

M^{me} Leslie Pringle Wright, étudiante;

M. Rick Engel, étudiant.

Le Comité reprend son étude du projet de loi S-32 «Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus».

Sur la motion du sénateur Godfrey, il est convenu que le mémoire présenté par le «Correctional Law Project» soit imprimé en annexe aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour (*Voir l'Appendice «41-A»*).

M. O'Connor fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

A 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul Bélisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, February 17, 1983

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-32, to amend the Penitentiary Act and the Parole Act, met this day at 9 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I do not have to tell you that we are all pressed for time because of the number of other committees that are sitting this morning. Therefore I would like to proceed immediately with our submission in connection with the Correctional Law Project. I understand that our witness Mr. O'Connor, who is director, Correctional Law Project, Queen's University, Kingston, and whom I welcome on your behalf, will not be reading the brief which was received and distributed to all members of the committee. It is a comprehensive and excellent brief, and I would like a motion from the committee that it be appended to and form part of today's proceedings.

Hon. Senators: Agreed.

(For text of brief, see Appendix "41-A").

The Chairman: I think that members of the committee have had an opportunity to read at least the opening pages of the brief and will have some idea of the qualifications and the background of this morning's witness. I understand that Mr. O'Connor will speak to the brief. Firstly, Mr. O'Connor, would you please introduce your colleagues to the committee.

Mr. Fergus J. O'Connor, Director, Correctional Law Project, Queen's University, Kingston: Thank you, Madam Chairman. I have two students from the Faculty of Law. They are Leslie Pringle Wright, who is sitting on my immediate right, and Rick Engel on her immediate right. As you have indicated, Madam Chairman, I do not intend to read from the brief. It is my hope that you have read or will read the brief. It has been prepared by the students under my supervision. To give you some idea of the experience that has gone into it, I hold a position at Queen's which combines teaching and providing legal services to inmates in the penitentiaries in the Kingston area. I teach a course to the students and the students I teach—there are approximately 20 of them—in addition to attending the lectures, are directly involved in providing legal services. The legal services range from legal advice to litigation cases. One of the litigation cases that we are involved in at present is as a result of action recently taken by the National Parole Board known as gating. Some of you may be familiar with that. I suppose it is not entirely by coincidence that it seems to come at the same time as this bill is being proposed.

Students, in preparing this brief, put together their collective experience and also consulted with me and with other members of the Faculty of Law. Our experience has convinced us that criminal punishment, as it is practised in Canada today, does not need to be made any harsher, which would, in

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 17 février 1983

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été renvoyé le projet de loi S-32 modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus se réunit aujourd'hui à 9 heures pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Joan Neiman (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, inutile de vous dire que nous sommes tous pressés par le temps étant donné le nombre de comités qui siègent ce matin. Je souhaiterais donc que nous passions immédiatement à notre exposé concernant le *Correctional Law Project*. Je crois savoir que notre témoin, M. O'Connor, qui est directeur du *Correctional Law Project*, à l'université Queen's, à Kingston, et auquel je souhaite la bienvenue en votre nom, ne lira pas le mémoire que nous avons reçu et distribué à tous les membres du comité. C'est un excellent mémoire, très complet, et j'aimerais obtenir une motion du comité pour qu'il soit annexé aux délibérations d'aujourd'hui et en fasse partie.

Des voix: D'accord.

(Pour le texte du mémoire, voir l'Appendice «41-A»).

Le président: Je pense que les membres du comité ont eu au moins l'occasion de lire les premières pages du mémoire et auront une idée de la compétence et des antécédents de notre témoin de ce matin. Je crois que M. O'Connor va parler de ce mémoire. Tout d'abord, monsieur O'Connor, voulez-vous présenter vos collègues au comité.

M. Fergus J. O'Connor, directeur du Correctional Law Project, Université Queen's, Kingston: Merci, madame le président. Je suis accompagné de deux étudiants de la faculté de droit. Il s'agit de M^{me} Leslie Pringle Wright, qui est assise juste à ma droite, et de M. Rick Engel, assis à la droite de celle-ci. Comme vous l'avez indiqué, madame le président, je n'ai pas l'intention de lire le mémoire. J'espère que vous l'avez lu ou que vous le lirez. Il a été préparé par les étudiants sous ma surveillance. Pour vous donner une idée du genre d'expérience qu'il a demandé, je précise que mon poste à l'université Queen consiste à la fois à enseigner et à fournir des services juridiques aux étudiants et ces derniers—au nombre d'une vingtaine environ—assistent à mes conférences et fournissent directement des services juridiques. Ceux-ci vont du simple conseil juridique au contentieux. L'un des litiges auquel nous participons en ce moment résulte d'une mesure prise dernièrement par la Commission nationale de libération conditionnelle et appelée suspension immédiate de la libération sous surveillance obligatoire. Certains d'entre vous sont peut-être au courant. Je suppose que ce n'est pas entièrement une pure coïncidence si elle semble se manifester au moment où l'on propose ce projet de loi.

Pour rédiger ce mémoire, les étudiants ont mis en commun leur expérience collective et m'ont consulté, ainsi que d'autres membres de la faculté de droit. Notre expérience nous a convaincu que l'imposition des peines, telle qu'elle est pratiquée de nos jours au Canada, n'a pas besoin d'être rendue plus

[Text]

effect, be the result of this bill. Crime is a problem, of course. It always has been a problem and it will not be stamped out overnight. Society has placed its faith traditionally in an independent and informed judiciary. One of the propositions that we suggest is that this bill, if passed, would impair that judiciary in its sentencing procedures. I hope there will be some questions, and I am quite willing to be interrupted at any time during the course of my remarks.

It is our submission, in a nutshell, that the bill will not ensure the results that it hopes to ensure. Instead, it will have certain detrimental effects, including impairing the predictability of sentencing. It will cause more people to be in jail for longer periods of time, and will not affect the most serious offenders.

May I ask, Madam Chairman, whether the committee has been made aware of any other sources of decided court cases, particularly in terms of how the court views parole or the absence of parole in sentencing?

The Chairman: We have had no detailed testimony on that; so if you would like to present some, I believe it would be of interest to the committee.

Mr. O'Connor: We have kept the brief as short as possible. I have not put in any appendices and so I would like to bring to your attention some cases which show the way in which the courts have considered parole to date. The first proposition is that being on parole is, when other things are equal, an aggravating factor in considering the sentence. I will leave with you, Madam Chairman, the cases to which I refer. An example of this proposition is the case decided by the Newfoundland Court of Appeal in 1981, *Queen v. Cousins*, in which the court looked at the fact that the person was on parole and said that because of that, and in view of his record, and particularly because he was on parole at the time, the sentence should be increased; and the court increased the sentence in that case.

Senator Godfrey: So he would forfeit his parole. He would have to go back and, in addition, he had a stiffer sentence?

Mr. O'Connor: That's right.

Senator Godfrey: So he was hit twice.

The Chairman: Was it a consecutive or concurrent sentence?

Mr. O'Connor: There is a countervailing proposition which I shall get to. If we can put aside for a moment the fact of parole forfeiture—in other words, we can disregard for the moment the fact that his parole will be revoked—the court will take the view that he should receive a harsher penalty because he has had the advantage of parole supervision and he has not responded positively to it.

Senator Bosa: Regardless of the severity of the offence he has committed?

[Traduction]

sévère, ce à quoi aboutirait en effet ce projet de loi. Bien entendu, les délits constituent un problème, il en a toujours été ainsi, et il ne sera pas résolu du jour au lendemain. De façon traditionnelle, la société a fait confiance à une magistrature indépendante et informée. Si ce projet de loi est adopté, nous sommes d'avis qu'il gênera celle-ci pour prononcer des condamnations. J'espère que vous aurez des questions à me poser et n'hésitez pas à m'interrompre à n'importe quel moment au cours de mes remarques.

En deux mots, nous sommes d'avis que le projet de loi ne permettra pas d'obtenir les résultats que l'on espère. Il aura au contraire certaines répercussions nuisibles, y compris celle d'empêcher de prévoir la condamnation. Il aura pour résultat de faire rester un plus grand nombre de personnes plus longtemps en prison tandis qu'il n'aura aucune influence sur les délinquants les plus dangereux.

Puis-je demander, madame le président, si le comité a eu connaissance d'une autre source de précédents, en ce qui concerne instamment le point de vue des tribunaux sur la libération conditionnelle ou le fait qu'ils n'en tiennent pas compte dans la détermination de la peine?

Le président: Nous n'avons pas eu de témoignages détaillés à ce sujet; aussi, si vous voulez en présenter quelques-uns, je crois que ce sera intéressant pour le comité.

M. O'Connor: Nous nous sommes efforcés d'être aussi brefs que possible dans la rédaction de notre mémoire. Nous n'y avons ajouté aucune annexe et j'aimerais attirer votre attention sur certaines affaires qui montrent comment les tribunaux ont considéré jusqu'ici la libération conditionnelle. La première proposition est que, toutes choses étant égales, être en libération conditionnelle constitue un facteur aggravant dans le prononcé de la condamnation. Je vous remettrai, madame le président, les affaires auxquelles je fais allusion. Prenons à titre d'exemple une affaire sur laquelle s'est prononcé en 1981 la cour d'appel de Terre-Neuve, l'affaire *Queen c. Cousins* dans laquelle la cour a tenu compte du fait que la personne était en liberté conditionnelle et a déclaré que, de ce fait et compte tenu de son dossier, la peine devait être plus sévère. Et elle a augmenté la peine.

Le sénateur Godfrey: De sorte que l'accusé serait déchu de sa libération conditionnelle. Il devrait retourner en prison et subir en outre une peine plus sévère?

M. O'Connor: C'est exact.

Le sénateur Godfrey: Il a donc été frappé deux fois.

Le président: S'agissait-il d'une condamnation consécutive ou concomitante?

M. O'Connor: Il y a une question de compensation à laquelle je vais en venir. Si nous pouvons laisser de côté pour un instant la question de la déchéance de la liberté conditionnelle—autrement dit, si nous ne tenons pas compte pour l'instant de la révocation de la libération conditionnelle—le tribunal sera d'avis qu'il faut imposer une sanction plus sévère parce que l'accusé bénéficiait de la liberté conditionnelle et n'y a pas répondu de façon positive.

Le sénateur Bosa: Quelle que soit la gravité du délit qu'il a commis?

[Text]

Mr. O'Connor: That's right. In other words, other things being equal, if a person is on parole, as opposed to a person who is not on parole, the fact that the person is on parole will be an aggravating factor and will tend to incur a harsher sentence than would be the case if he were not on parole.

Senator Nurgitz: The theory of that is trust?

Mr. O'Connor: That's right. He has had the opportunity for release. Even in that respect, from the prisoner's point of view there is a certain sense of injustice because, as a matter of reality, after a person has been in jail for a period of time, it is during that time when he is first released that he has difficulty in adjusting. That is the hardest period for him, and that is when he is most likely to get into further difficulty.

Senator Buckwold: You would not agree, then, that harsher sentences imposed if one commits a crime while on parole, would have the effect on some parolees of encouraging them to keep their noses clean, in other words a deterrent effect? They know very well that the book may be thrown at them, and that keeps them out of trouble? Do you not feel that there is that kind of effect as a result of the system?

Mr. O'Connor: I think it would be wrong to say there is no such thing as a deterrent effect. I would not suggest that. I am saying that the courts, in sentencing, acknowledge that. For that very reason, they achieve a deterrent effect by making the sentence harsher. The second proposition that the courts look at is that if the administrative consequences of revocation posed by the Parole Board or by the legislation are disproportionately harsh, then that factor will be a mitigating factor in sentencing. This has been recognized in a number of courts. A particular case that I have with me is the Nova Scotia Supreme Court case of *Queen v. Evans*.

Senator Godfrey: Could you give the citation for the record?

Mr. O'Connor: It is a 1975 decision and is reported in Volume 11, Nova Scotia Reports, second series, page 19.

The Chairman: Will you leave with us photocopies of the cases so that we can perhaps make a summary of the pertinent parts of them for the benefit of the committee.

Mr. O'Connor: I will do that. And for the record the citation for the *Queen versus Cousins* is Volume 22, Criminal Reports, third series, page 298.

The principle to which I have just referred is one facet of the general principle in determining a sentence for the criminal offence. The court is entitled to take into consideration other ways in which the accused may have suffered. If you put these two propositions together and if this bill is passed, it will give a further reason for the court to temper its sentence. If parole is revoked and a person has to serve an extra two or three years and commits another crime such as break and enter, the court may see fit to impose a concurrent sentence or a shorter-than-otherwise consecutive sentence. They look at the totality of the

[Traduction]

M. O'Connor: C'est exact. En d'autres termes, toutes choses étant égales, l'on compare quelqu'un qui est en liberté conditionnelle et quelqu'un qui n'en bénéficie pas, être en libération conditionnelle constitue un facteur aggravant et a tendance à entraîner une aggravation de la peine.

Le sénateur Nurgitz: Le principe est celui de la confiance?

M. O'Connor: C'est exact. Le détenu avait la possibilité d'obtenir sa libération. Même à cet égard, du point de vue du détenu, il y a une certaine injustice parce qu'en réalité, lorsque quelqu'un a été en prison pendant un certain temps, c'est pendant la période où il est libéré pour la première fois qu'il a des difficultés à se réadapter. C'est la période la plus difficile et au cours de laquelle le détenu risque le plus de rencontrer de nouvelles difficultés.

Le sénateur Buckwold: Vous n'êtes donc pas d'accord sur le fait que l'imposition de peines plus sévères, si on commet un délit alors qu'on se trouve en liberté conditionnelle, pourrait encourager certains libérés conditionnels à se tenir tranquille, en d'autres termes qu'elle pourrait avoir un effet de dissuasion? La détenu en liberté conditionnelle sait qu'il risque des sanctions et cela l'empêche de s'attirer des ennuis? Ne pensez-vous pas que le système puisse aboutir à ce résultat?

M. O'Connor: Je pense qu'il serait erroné de dire qu'il n'y a pas d'effet de dissuasion. Ce n'est pas mon intention. Je veux dire que les tribunaux l'admettent lorsqu'ils prononcent une condamnation. Pour cette raison même, ils obtiennent un effet de dissuasion en rendant la peine plus sévère. La deuxième proposition dont les tribunaux tiennent compte est que, si les conséquences administratives de la révocation imposées la Commission des libérations conditionnelles ou par la loi sont trop sévères, ce facteur contribuera à adoucir la condamnation. Un certain nombre de tribunaux l'ont admis. J'ai lu un cas particulier qui est l'affaire de *Queen c. Evans* de la cour suprême de Nouvelle-Écosse.

Le sénateur Godfrey: Pourriez-vous nous fournir la citation pour le procès-verbal?

M. O'Connor: Il s'agit d'une décision datant de 1975 qui se trouve dans le volume 11 des Recueils de Nouvelle-Écosse, deuxième série, page 19.

Le président: Pourriez-vous nous laisser des photocopies de ces causes afin que nous puissions éventuellement en résumer les parties susceptibles d'intéresser le comité.

M. O'Connor: Certainement. Je précise pour le procès-verbal que la citation pour l'affaire *Queen C. Cousins* se trouve au volume 22 des Recueils criminels, troisième série, page 298.

Le principe auquel je viens de faire allusion constitue l'un des aspects du principe général qui préside à la détermination de la peine pour une infraction criminelle. Le tribunal a le droit de tenir compte des autres façons dont l'accusé peut avoir souffert. Si vous réunissez ces deux propositions et si le projet de loi est adopté, cela fournira au tribunal une autre raison d'adoucir la condamnation. La libération conditionnelle est révoquée et si quelqu'un qui doit purger une peine supplémentaire de deux ou trois ans commet un autre délit comme une effraction, le tribunal peut juger opportun de prononcer une

[Text]

effect and temper the result. So what is the total effect? It means that those who are the least culpable will suffer the most. If somebody is on mandatory supervision and is convicted of murder, he will receive life imprisonment without mandatory supervision, so this bill will be irrelevant. If somebody is on mandatory supervision and is convicted of a new offence, then he will be sentenced and the courts will take into account the results of the revocation and will temper the sentence accordingly, if it is appropriate to do so. So the person who will not receive this tempering effect is the person whom we know as a technical violator—a person who is charged with a minor liquor infraction, leaving the area, or even refusing psychiatric assistance. Such persons will face a solid sentence with no possibility of mitigation.

The first result, of course, of this bill is that a person will not be allowed to earn remission once his mandatory supervision is revoked. He has to serve a solid sentence until his release date. The second and equally dramatic effect, which we have mentioned in the brief, is that this bill will take away the discretion of the National Parole Board to mitigate the effect, to recredit remission. Under the present system, say, a person has three years left in a sentence and is revoked, by that revocation, that person would lose the three years and then earn remission and in the normal course be out again after two years with his final year under mandatory supervision again.

Senator Bosa: But if that particular person has earned a three year remission, it means that that person has received a rather severe sentence and, therefore, must have committed a very serious crime.

Mr. O'Connor: That is correct. In other words, he would have to initially receive a sentence of about nine years or more.

Senator Bosa: Could you explain to me the principle of parole? As I understand it, if a person serving a sentence adheres to the program and behaves himself while in an institution then that person is rewarded with a period of time off. During this period he must make one commitment, that while he is free he will not commit other offences. Is that the principle behind parole?

Mr. O'Connor: That is the basic principle, although, it is not just that he will not commit another offence. He is also required to abide by certain conditions which can vary from one person to another.

Senator Bosa: But it is certainly a privileged position as compared to being in an institution.

Senator Godfrey: Are you mixing up mandatory remission with parole? Remission is automatic. They are completely different.

[Traduction]

condamnation concomitante ou une peine plus courte que ce ne serait le cas pour une condamnation consécutive. Il examine la totalité des effets et atténue le résultat. Quel en est donc l'effet total? C'est que ce sont les moins coupables qui souffriront le plus. Si quelqu'un qui se trouve sous surveillance obligatoire est accusé de meurtre, il sera condamnée à la prison à vie sans surveillance obligatoire, et ce projet de loi est donc inutile. Si quelqu'un qui se trouve sous surveillance obligatoire est condamné pour une nouvelle infraction, il fera l'objet d'une condamnation et les tribunaux tiendront compte des résultats de la révocation pour adoucir en conséquence la peine s'il y a lieu. Il en résulte que celui qui ne bénéficiera pas de cet adoucissement, c'est l'auteur d'un quasi-délit, celui qui est accusé d'une infraction mineure pour abus de boisson, délit de fuite ou refus d'aide psychiatrique. Ceux-là se verront imposer toute la peine sans qu'il y ait possibilité d'adoucissement.

Bien entendu, le premier résultat de ce projet de loi sera qu'un détenu ne sera pas autorisé à gagner une remise de peine lorsque sa surveillance obligatoire sera révoquée. Il devra purger la totalité de sa peine jusqu'à sa libération. Le deuxième effet également important et que nous avons mentionné dans le mémoire est que ce projet de loi retirera à la Commission nationale des libérations conditionnelles son pouvoir discrétionnaire d'adoucir les répercussions en créditant de nouveau la remise de peine. En vertu du système actuel, un détenu qui aurait trois ans à purger et dont la réduction de peine serait révoquée perdrait ces trois années et devrait mériter une nouvelle réduction de peine; après deux ans de détention, il devrait être remis en surveillance obligatoire pendant la dernière année.

Le sénateur Bosa: Mais si ce détenu a mérité une réduction de peine de trois ans, cela signifie qu'on lui a infligé une peine plutôt sévère et que par conséquent, il doit avoir commis un crime très grave.

M. O'Connor: C'est exact. En d'autres termes, il faudrait qu'on l'ait d'abord condamné pour une peine d'emprisonnement d'au moins neuf ans.

Le sénateur Bosa: Pourriez-vous m'expliquer le principe de la libération conditionnelle? A mon sens, si un détenu purgeant une peine participe au programme de réadaptation et se conduit bien pendant qu'il est au pénitencier, il est récompensé par une réduction de sa peine. Pendant cette période, il doit s'engager à une seule chose, à savoir ne pas commettre d'autre délit. Est-ce là le principe à la base de la libération conditionnelle?

M. O'Connor: C'est bien le principe de base à la seule différence qu'il ne suffira pas au détenu de s'engager à ne pas commettre d'autre délit. Il doit également respecter certaines conditions qui peuvent varier d'un individu à l'autre.

Le sénateur Bosa: Mais cette liberté constitue certainement une situation privilégiée si on la compare à la détention.

Le sénateur Godfrey: Je crois que vous confondez la surveillance obligatoire et la libération conditionnelle. La surveillance obligatoire est automatique. Ce sont deux choses tout à fait différentes.

[Text]

Senator Nurgitz: If this bill should be amended to distinguish between breaches of the conditions of mandatory supervision and the commission of an offence under the Criminal Code of Canada, would that make a great deal of difference to what you are saying?

Mr. O'Connor: That would make quite a bit of difference.

Senator Nurgitz: So let us say that a person under mandatory supervision is given five conditions to follow, one being that he does not leave a certain area, and gets called away because his uncle has died. Let us say the parole officer is out to lunch, cannot be reached and the person under mandatory supervision decides to go to the funeral anyway which is in the next town and which he is not supposed to do. You are saying that for violating his mandatory supervision under those circumstances it is a rather harsh penalty because he is forever barred from starting that process again?

Mr. O'Connor: That's right. Not only that, if this bill is passed in its present form there is no power in the National Parole Board to mitigate that by re-crediting part of the remission.

The Chairman: You mean under the proposed bill.

Mr. O'Connor: Yes.

Senator Nurgitz: Let me take things one step further. Would you agree that the commission of another offence under the criminal code is, at least, more serious? Would you agree with the principle if it restricted the cancellation of his mandatory supervision for committing a Criminal Code offence?

Mr. O'Connor: I agree that if the provisions of this bill did not apply to technical offenders it would be preferable. I agree that the provisions of this bill should apply to those who commit a new offence. The fact that the judge presently has sufficient leeway in terms of sentencing, and it has been traditional in our society to place faith in the sentencing judge, should also give the court the power to decide how much additional time the person should serve. This bill not only, to some extent, fetters that discretion but fetters the discretion of the National Parole Board itself.

Senator Nurgitz: You are referring to technical offences?

Mr. O'Connor: Technical violators of mandatory supervision.

Senator Nurgitz: But you are distinguishing between technical violations of conditions and offences that fall under the Criminal Code. You have said three or four times now that you would not wish to take away from the National Parole

[Traduction]

Le sénateur Nurgitz: Si on modifiait le projet de loi de manière à distinguer entre la violation des conditions attachées à la surveillance obligatoire d'une part et la perpétration d'une infraction prévue au Code criminel du Canada d'autre part, cela aurait-il beaucoup d'effet sur la situation que vous venez de décrire?

M. O'Connor: Cela ferait une grande différence.

Le sénateur Nurgitz: Dans ce cas, supposons qu'un détenu en surveillance obligatoire doive respecter cinq conditions dont l'une consiste à ne pas sortir d'une ville donnée, et qu'il soit appelé à la quitter parce que un de ses oncles est décédé. Supposons que l'agent de libération conditionnelle soit sorti dîner, qu'on ne puisse le rejoindre et que le détenu décide d'aller quand même aux funérailles qui ont lieu dans la ville voisine où il n'a pas le droit d'aller. Vous prétendez que s'il viole les conditions attachées à sa surveillance obligatoire dans des circonstances de ce genre, la révocation est une peine plutôt sévère parce qu'il ne lui sera plus jamais possible de recommencer ce processus de libération?

M. O'Connor: C'est exact. En plus de cela, si le projet de loi est adopté dans sa forme actuelle, la Commission nationale des libérations conditionnelles n'a aucunement le pouvoir de faire adoucir cette peine en redonnant partiellement au détenu sa réduction de peine.

Le président: Vous dites bien en vertu du projet de loi?

M. O'Connor: C'est cela.

Le sénateur Nurgitz: Allons un peu plus loin. Admettez-vous que la perpétration d'un autre délit prévu au Code criminel est à tout le moins plus grave? Souscririez-vous au principe s'il avait pour effet de diminuer le nombre de jours dont la période de surveillance obligatoire a été abrégée à la suite de la perpétration d'un délit prévu au Code criminel?

M. O'Connor: J'admets que si les dispositions du projet de loi ne s'appliquaient pas aux détenus qui commettent des infractions d'ordre technique, ce serait préférable. Je conviens qu'elles devraient s'appliquer à ceux qui commettent un nouveau délit. Le fait qu'à l'heure actuelle, le juge dispose d'une latitude suffisante au chapitre des peines, et notre société a toujours fait confiance aux juges dans le prononcé des sentences, ce fait, dis-je, devrait également donner au tribunal le pouvoir de décider quelle peine additionnelle il conviendrait d'infliger aux contrevenants. Non seulement le projet de loi supprime-t-il ce pouvoir discrétionnaire dans une certaine mesure, mais il supprime aussi celui de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Le sénateur Nurgitz: Vous parlez ici des infractions d'ordre technique?

M. O'Connor: Je parle des détenus qui se rendent coupables d'une violation d'ordre technique des conditions rattachées à la surveillance obligatoire.

Le sénateur Nurgitz: Mais vous établissez une distinction entre une violation d'ordre technique des conditions de la surveillance obligatoire et un délit relevant du Code criminel? Vous avez dit trois ou quatre fois jusqu'à maintenant que vous

[Text]

Board the discretion and the power ability to allow further remission.

Mr. O'Connor: Let me explain that. There are two concepts here. The first is that the person has earned his remission the first time, so he is on mandatory supervision. When it is revoked, as it stands now, the National Parole Board can re-credit any or all of that remission. So they can say, "You have three years left; we will re-credit your remission so you really have only an additional year and a half left." In addition, the way it works now is that, during even that year and a half, a person would be entitled again to earn remission, so he would actually serve approximately two-thirds of that year and a half.

The two elements are the power to re-credit remission that has just been lost by revocation and the power to earn remission on an ongoing basis.

Senator Nurgitz: Since you have raised the matter of the discretion of the National Parole Board, certainly it is the feeling of some of us here that the mandatory supervision system, in some measure, takes away the ability of the Parole Board to function as it perhaps ought to. I think that is obvious from the gating cases. You seem to have the view that the Parole Board ought not to have discretion in those cases.

Mr. O'Connor: Certainly not the way the law is now. It is our submission that the Parole Board has no power to gate, if that is your question.

Senator Nurgitz: Yes, but it is your submission that, within the law as it is now, it has no power to gate. I suppose that since we are now looking at how the law might be, that situation may change. There probably are those here who hold the view that Mr. Outerbridge should be supported—at least some hold that view; the chairman is looking at me sideways—in that he has seen, under the mandatory supervision provisions, the possibility of an obviously dangerous offender being released, although that person has been refused any early release by the National Parole Board. This system then provides for a sort of overruling of the very function that the Parole Board is there to provide.

Mr. O'Connor: I would not agree with that, senator. Perhaps I could just refer to one further case that the courts have decided upon. This is an Ontario Court of Appeal decision, *The Queen versus Pearce*. It is a 1974 decision reported in volume 16, Canadian Criminal Cases, second series at page 369.

I will give you the details of this case because I think it is important. The fellow got six years for conspiracy to traffic in drugs. He appealed the sentence of six years, saying that it was

[Traduction]

souhaitiez qu'on n'enlève pas à la Commission nationale des libérations conditionnelles le pouvoir discrétionnaire d'accorder de nouveau une réduction de peine.

M. O'Connor: Permettez-moi de m'expliquer. Il est nécessaire, ici, de distinguer deux notions différentes ici. La première est que le détenu a mérité sa première réduction et qu'il a été placé sous surveillance obligatoire. Lorsque cette dernière est révoquée, la Commission nationale des libérations conditionnelles peut, à l'heure actuelle, accorder de nouveau tout ou partie de cette réduction de peine. La Commission peut accorder de nouveau à un détenu qui a encore trois ans d'emprisonnement à purger une réduction qui ramènera la durée de sa peine à un an et demi. En outre, à l'heure actuelle, pendant cette année et demie, le détenu pourrait mériter une autre réduction en vertu de laquelle il ne purgerait qu'environ deux-tiers de ces dix-huit mois.

Les deux éléments sont donc le pouvoir d'accorder de nouveau une réduction de peine que le détenu vient de perdre à la suite d'une révocation et la possibilité, pour le détenu, de mériter plus d'une réduction de peine.

Le sénateur Nurgitz: Puisque vous avez soulevé la question du pouvoir discrétionnaire de la Commission canadienne des libérations conditionnelles, certains d'entre nous sont convaincus que la surveillance obligatoire empêche, dans une certaine mesure, la Commission de fonctionner comme elle devrait peut-être. À mon sens, c'est évident dans les cas de suspension immédiate de la libération conditionnelle. Vous êtes d'avis, semble-t-il, que la Commission canadienne des libérations conditionnelles ne devrait avoir aucun pouvoir discrétionnaire dans de tel cas.

M. O'Connor: Certainement pas avec la loi actuelle. Nous prétendons que la Commission n'a pas le pouvoir de suspension immédiate de la libération conditionnelle, si c'est ce que vous voulez dire.

Le sénateur Nurgitz: C'est cela, mais vous prétendez que la loi actuelle ne donne pas ce pouvoir à la Commission. Puisque nous parlons présentement de ce que la loi pourrait être, j'imagine que cela peut changer. Il y en a probablement au moins quelques-uns ici qui sont d'avis qu'on devrait appuyer la position de M. Outerbridge; le président du Comité me regarde de travers parce qu'il a décelé dans les dispositions régissant la surveillance obligatoire la possibilité qu'un contrevenant qui est manifestement dangereux soit libéré même si la Commission nationale des libérations conditionnelles lui a déjà refusé une réduction de peine. Ce système empêche en quelque sorte la Commission d'exercer les fonctions pour lesquelles elle a été créée.

M. O'Connor: Je ne partage pas votre opinion, monsieur le sénateur. Permettez-moi de vous citer un autre cas que les tribunaux ont tranché. C'est un jugement de la Cour d'appel de l'Ontario dans la cause *La Reine contre Pearce*. Ce jugement date de 1974 et on en trouve le compte rendu à la page 369 du volume 16 de la deuxième série des Canadian Criminal Cases.

Je vais vous donner les détails de cette cause parce que je crois qu'ils sont importants. L'inculpé s'est vu infliger une peine de six ans d'emprisonnement pour avoir conspiré en vue

[Text]

too harsh. The Ontario Court of Appeal held that it was not; that, although it was long, it was not too long. The court said:

In considering the latter aspect of sentencing it is proper to take into account that the appellant need only serve four years and one month of the sentence imposed and that he will be eligible for parole in two years from the time of sentence.

Therefore, the court recognized the possibility of parole and the certainty of mandatory supervision.

What that means is that the courts are aware that when someone is sentenced to six years, he is getting out in four. If the National Parole Board is going to be empowered to make that sentence one of six years' duration, then it is going to alter and make unpredictable the sentencing process.

Senator Nurgitz: Perhaps what the National Parole Board is saying, however, is that we have a duty to the public and that we are breaching that duty by releasing into society an obviously dangerous person. I am talking now only about obviously dangerous people. I do not want to cut off a response from you, but on that point, on page 6 of your brief, you say:

Nor does the bill really solve the problem which is uppermost in the minds of the Canadian public; the risk that an inmate released on mandatory supervision will commit a violent crime.

I am probably sounding terribly red-neck, but surely our experience has been that there is a whole raft of violent crimes being committed by people who have been released early?

Mr. O'Connor: I would not disagree with that. I am not aware of the statistics, but I will not disagree that people on mandatory supervision commit crimes. People released on parole also commit crimes and people who serve the warrant until the expiry date also commit crimes. People who have been in prison are more likely to commit a crime than people who have not been in prison; that is something which, statistically, I would not deny. The point is, however, that so far, at least, this society has seen fit to allow a court to decide, based on the crime committed, how long the person is going to stay in custody.

In addition to the normal sentencing procedures, we also have dangerous offender legislation such that, if a person has committed a violent crime, the crown attorneys can bring before the courts an application to ensure that that person either stays in goal for the rest of his life or is on parole for the rest of his life. Further remedy is always available to them

[Traduction]

de faire le commerce des stupéfiants. Il a fait appel de la sentence de six ans en disant qu'elle était trop sévère. La Cour d'appel de l'Ontario a décidé que ce n'était pas le cas et que, si elle était sévère, elle ne l'était certainement pas trop. Le juge a dit ceci:

Lorsqu'il s'est agi de déterminer la sentence, nous avons tenu compte du fait que la personne en appel n'aura à purger que quatre années et un mois de la peine qui lui a été infligée et qu'il sera admissible à la libération conditionnelle dans deux ans à compter de la date du prononcé de la sentence.

Par conséquent, le tribunal a reconnu la possibilité d'une libération conditionnelle et la certitude de la surveillance obligatoire.

Cela signifie que les tribunaux sont conscients du fait que lorsqu'un accusé reçoit une peine d'emprisonnement de six ans, il sort de prison après quatre ans. Si on donne à la Commission canadienne des libérations conditionnelles le pouvoir de transformer cette peine abrégée en une peine ferme de six ans, cela va changer la façon de déterminer la durée des peines et la rendre imprévisible.

Le sénateur Nurgitz: Par contre, il se peut que la Commission nationale des libérations conditionnelles prétende que nous avons un devoir à remplir envers le public et que nous manquons à ce devoir lorsque nous libérons un détenu qui est manifestement dangereux. Il va sans dire que je ne parle ici que des détenus vraiment dangereux. Sans vouloir vous coincer, je dois vous dire qu'à ce sujet, à la page 6 de votre mémoire, vous dites:

Le projet de loi ne résout pas non plus le problème qui est le plus important aux yeux des Canadiens, à savoir le risque qu'un détenu mis sous surveillance obligatoire commette un crime avec violence.

Vous trouvez peut-être que je suis terriblement réactionnaire, mais l'expérience nous enseigne qu'une foule de crimes avec violence sont commis par des détenus dont la peine a été réduite. Qu'en dites-vous?

M. O'Connor: Je suis d'accord avec vous. Je ne connais pas les statistiques, mais je conviens que les détenus en surveillance obligatoire commettent des crimes. Ceux qui jouissent d'une libération conditionnelle en commettent aussi de même que ceux qui purgent la totalité de leur peine. Les gens qui ont déjà été emprisonnés sont plus susceptibles de commettre des crimes que ceux qui ne l'ont jamais été; compte tenu des statistiques, je ne peux le nier. Cependant, le fait est que jusqu'à maintenant au moins, notre société a jugé bon de confier aux tribunaux le pouvoir de décider, selon le crime qui a été commis, pendant combien de temps l'inculpé sera incarcéré.

En plus de la procédure normale d'établissement des peines, nous nous sommes dotés d'une loi sur les contrevenants dangereux qui prévoit que, lorsqu'une personne a commis un crime avec violence, le procureur de la Couronne peut présenter au tribunal une demande portant que l'inculpé passera le reste de sa vie en prison ou en libération conditionnelle. De plus, le

[Text]

once a person has committed an offence during that application.

The difficulty with the gating procedure and with these other procedures that would give such great power and discretion to the National Parole Board is that it is so difficult to predict who should be the one chosen and who should not be allowed to go out on mandatory supervision. In other words, this gating process really eliminates mandatory supervision, as we know it, entirely. What it does is this: it sets up a new type of parole.

Senator Nurgitz: As I understand what Mr. Outerbridge is doing, in each gating case he has taken a person who has, first, already been refused by the Parole Board—for reasons which, let us assume, are valid—as being a person not able to cope with the outside society.

Mr. O'Connor: I am not sure that we can necessarily assume that he is right in every case, but that, certainly, is his motivation.

Senator Nurgitz: What other method do we have, aside from Parole Board hearings, for determining whether a person can or cannot be released?

Mr. O'Connor: This is the whole problem. At present we have no other method, and it is a serious issue as to whether the parole hearings are going to be accurate in picking out those who are so-called sufficiently dangerous to be exceptions.

Senator Nurgitz: How often are the dangerous offender provisions used in this country?

Mr. O'Connor: I do not have any statistics in that regard.

Senator Nurgitz: They are used fairly rarely, are they not?

Mr. O'Connor: They are not used very commonly, that is true.

Senator Godfrey: Is some distinction made in the case of a man who has demonstrated only when he is in prison that he is dangerous and that he should not be released, which fact was not revealed at the time he was originally sentenced? Is that sort of consideration given, or are decisions made simply on the basis of his entire history? If a judge did not know, at the time of the original sentencing, the potential for committing a violent crime, and something happens subsequent to the sentencing, how is that situation handled?

Mr. O'Connor: That is difficult, Senator Godfrey, for two reasons. First of all, it is true that some people are sentenced, let us say, for robbery or break and enter, and then when they are in prison they may commit a wounding offence, murder, or something like that. There are two possibly quite different conclusions that can be drawn from that. The first is that the person had a propensity for violence which only came to light when he went to prison. Therefore, he should remain in prison. The other conclusion, however, is that this was a situational occurrence; this resulted when he was in an environment where

[Traduction]

tribunal a bien d'autres recours dans les cas de récidive pendant une libération conditionnelle.

La suspension immédiate de la libération conditionnelle et les autres dispositions qui donneraient un si grand pouvoir discrétionnaire à la Commission nationale des libérations conditionnelles posent un problème, à savoir qu'il est très difficile de distinguer les détenus qu'on peut mettre sous surveillance obligatoire des autres. Autrement dit, il est indubitable que la suspension immédiate de la libération conditionnelle élimine entièrement la surveillance obligatoire telle que nous la connaissons. Cela revient à créer un autre type de libération conditionnelle.

Le sénateur Nurgitz: Si je comprends bien, M. Outerbridge suspend immédiatement la libération conditionnelle de détenus qui, d'abord, ont déjà essuyé un refus de la Commission canadienne des libérations conditionnelles—pour des raisons que nous supposons valables—parce qu'ils ne sont pas capables de s'adapter à la société.

M. O'Connor: Je doute qu'on puisse être certain qu'il a raison dans chaque cas, mais c'est très certainement le motif qu'il anime.

Le sénateur Nurgitz: A part les audiences de la Commission canadienne des libérations conditionnelles, quel autre moyen avons-nous de savoir si un détenu peut être libéré?

M. O'Connor: Voilà le problème. A l'heure actuelle, il n'y a pas d'autre moyen et la question de savoir si les audiences de la Commission vont permettre de reconnaître sans erreur les détenus qui sont prétendument assez dangereux pour ne pas être libérés constitue une grave préoccupation.

Le sénateur Nurgitz: Quelle est la fréquence du recours aux dispositions relatives aux contrevenants dangereux au Canada?

M. O'Connor: Je n'ai aucune statistique à cet égard.

Le sénateur Nurgitz: On les invoque assez rarement, n'est-ce pas?

M. O'Connor: Ce n'est pas chose courante, c'est exact.

Le sénateur Godfrey: Faisons une distinction dans les cas de détenus qui ne se sont révélés dangereux et inaptes à vivre en liberté qu'après avoir été incarcérés et non au moment où ils ont été condamnés? Tient-on compte de ce genre de considération ou prend-on les décisions uniquement sur la base de la totalité des antécédents des détenus? Si un juge ne savait pas, au moment où il a prononcé la sentence, que l'inculpé était susceptible de commettre des crimes avec violence, et que quelque chose arrive après son incarcération, que fait-on?

M. O'Connor: C'est un problème épineux, monsieur le sénateur, et ce pour deux raisons. D'abord, il est vrai que pendant leur séjour en prison, certaines personnes condamnées pour vol ou entrée par effraction commettent un acte entraînant des blessures, un meurtre ou quelque chose du genre. On peut en tirer deux conclusions tout à fait différentes. La première est que cette personne avait une disposition à la violence qui ne s'est manifestée que lorsqu'elle a été incarcérée. Par conséquent, cette personne devrait demeurer en détention. L'autre conclusion, cependant, c'est que cet acte de violence était un

[Text]

the normal rules of the law do not apply—namely, prison. This is a case where the reality of the situation must be observed. When a person is in prison, he is in with, let us say, 500 other men in a situation where self-preservation is the ultimate rule. It could well be that this person who had a violent incident in prison may not, upon his release, be violent. I think, therefore, that that type of analysis must be looked at with caution.

Senator Godfrey: But you say that in the case of the person who is violent, originally the judge will take that into account and add on a little bit. Then, of course, you have the problem that he may be serving his first sentence.

Mr. O'Connor: Yes, sir.

Senator Godfrey: I must say that I have been impressed with your brief. I often start off attending these hearings with the same viewpoint as Senator Nurgitz, but I am starting to shift around.

You talk on page 3 about this "false positive ratio" of 10 to one. In other words, of the people sent back under mandatory supervision, only one out of 10 is not violent. Is that what you are saying? That the others might be?

Mr. O'Connor: That is correct.

Senator Godfrey: How good are those figures? Where do they come from?

Mr. O'Connor: These are statistics provided by the Solicitor Gen's department. They come from the 1981 report on mandatory supervision.

Senator Godfrey: So there is no reason to doubt that that is fairly accurate, then.

Mr. O'Connor: Whenever you get into statistics, of course, they can always be played with; but that seems to be fairly accurate.

Senator Godfrey: You have already made the point that if you have a very minor offence there is no way the judge can reduce it to something you would be sentenced to 10 days for. You might serve an extra five years. There is no way the judge can take that into account. It is incongruous.

Mr. O'Connor: Yes, that is very true.

Senator Godfrey: Now, on page 9, you say:

Thus, if prison misconduct is serious or frequent, it is within the power of the authorities to virtually eliminate mandatory supervision by taking away remission.

Mr. O'Connor: Yes.

Senator Godfrey: My recollection is that when the Elizabeth Fry group came before us I was amazed at their evidence as to how light the sentences were if inmates committed a serious offence; they lost 15 days one month, and then for lesser

[Traduction]

cas exceptionnel suscité par une situation donnée, à savoir la détention du condamné dans un milieu où les règles normales de la loi ne s'appliquent pas, notamment la prison. Dans des cas de ce genre, on doit tenir compte des circonstances. Lorsqu'une personne est incarcérée, elle se retrouve en compagnie de, disons, 500 autres personnes dans un milieu où la survie est la règle la plus importante. Il se peut très bien qu'une personne impliquée dans un incident violent pendant sa détention, soit non violente après sa libération. Je crois, par conséquent, que dans ce genre d'analyse, il faut faire preuve de prudence.

Le sénateur Godfrey: Mais vous dites que lorsque l'inculpé est déjà une personne encline à la violence, le juge en tient compte et alourdit un peu sa peine. Évidemment, il se pose ici un autre problème, à savoir que l'inculpé peut être condamné pour la première fois.

M. O'Connor: C'est exact, monsieur le sénateur.

Le sénateur Godfrey: Je dois dire que votre mémoire m'a beaucoup plu; lorsque j'assiste à ces audiences, j'ai souvent la même attitude que le sénateur Nurgitz, mais cela commence à changer.

A la page 3, vous parlez d'un «faux rapport positif» de dix pour un. En d'autres termes, parmi les détenus remis sous surveillance obligatoire, un sur dix seulement n'est pas violent. Est-ce bien ce que vous voulez dire? Que les neuf autres pourraient être violents?

M. O'Connor: C'est exact.

Le sénateur Godfrey: À quel point peut-on se fier à ces chiffres? D'où proviennent-ils?

M. O'Connor: Ces statistiques émanent du ministère du solliciteur général. Elles sont tirées du rapport de 1981 sur la surveillance obligatoire.

Le sénateur Godfrey: Il n'y a donc aucune raison de douter de leur exactitude.

M. O'Connor: Évidemment, on peut toujours faire dire aux statistiques ce qu'on veut, mais il semble que celles-ci soient exactes.

Le sénateur Godfrey: Vous avez déjà expliqué que dans les cas de délits très bénins, le juge est dans l'impossibilité d'en réduire l'importance au point de pouvoir infliger une peine d'emprisonnement de 10 jours. L'inculpé pourrait très bien écoper de cinq ans. Le juge ne peut absolument pas tenir compte de cette disproportion. C'est assez incongru.

M. O'Connor: Vous avez parfaitement raison.

Le sénateur Godfrey: À la page 9, vous vous dites ceci:

Ainsi, lorsqu'un détenu se rend coupable d'inconduite grave ou fréquente, la direction du pénitencier a le pouvoir d'éliminer la surveillance obligatoire en supprimant la réduction de peine.

M. O'Connor: C'est cela.

Le sénateur Godfrey: Si je me souviens bien, lorsque le groupe d'Elizabeth Fry a témoigné devant nous, j'ai été fasciné de ce que les témoins ont dit sur la légèreté des peines infligées lorsque des détenus commettent des délits graves; on leur

[Text]

offences, 10 days, or five days, and that seemed to me a very light sentence. If you are going to lose all your remission you practically have to commit a serious offence once a month, do you not?

Mr. O'Connor: That is a very good point. In response to that question, and your first question about the person who appears later to be violent in prison, the authorities have the power, under the penitentiary service regulations, to take away remission for offences committed in prison. These do not even have to be criminal offences. They can consist of spitting on the floor, or assaulting a guard, or putting a blanket over your cell for privacy, or any number of things. It can be anything calculated to disturb the good order of the penitentiary. They can put people in solitary confinement, but they can also take away remission.

Senator Godfrey: How many days?

Mr. O'Connor: There is no limit to the amount they can take away. The way it works is, the disciplinary hearings are chaired by so-called independent chairpersons, who are lawyers from the community. They come into the prison. For any given offence they can take away a maximum of 30 days' remission. If they want to take away, say, 90 days, they can recommend that, but it has to be approved by the commissioner or deputy commissioner. This is done from time to time for a serious offence. The most recent one that has come to my attention was when an inmate in a prison for women got into an altercation with a guard. She kicked her and the guard was injured. The chairperson recommended that either 60 or 90 days' remission be taken away, and that was done.

Senator Buckwold: How prevalent are reductions in remission as a result of very minor infractions of the prison rules? Does that happen very often?

Mr. O'Connor: It happens regularly. I would say the more frequent penalty is solitary confinement.

Senator Buckwold: Can you get solitary confinement for some very minor offence, such as putting a blanket over your cell?

Mr. O'Connor: A prisoner might get 30 days or 15 days solitary confinement. It is not unusual to have 15 days solitary confinement and 15 days loss of remission.

The Chairman: Might I interject here? I understand, too, that even though they are penalized with the loss of remission, the authorities—I gather it would be the prison authorities—can turn around and give that remission back to them if they stay good for the next period of time. Prisoners can earn it back.

[Traduction]

enlève quinze jours ou un mois et, pour des délits moins importants, dix ou cinq jours, ce qui m'a semblé être très généreux. Lorsqu'un détenu sait qu'on va supprimer complètement sa réduction de peine, il se fait pratiquement un devoir de commettre un délit grave au moins une fois par mois, n'est-ce pas?

M. O'Connor: Vous soulevez là un point très intéressant. Je vais tâcher de répondre à cette question ainsi qu'à votre première question au sujet du détenu qui ne se révèle être violent qu'une fois en prison; dans ce cas, les autorités ont le pouvoir, en vertu des règles qui régissent le Service canadien des pénitenciers, de supprimer toute réduction de peine en raison de délits commis en prison. Il n'est même pas nécessaire que ce soit des actes criminels. Il suffit de cracher par terre ou d'agresser un gardien, de tendre une couverture dans la porte de sa cellule pour avoir un peu plus d'intimité; il peut s'agir de n'importe quoi. Il suffit d'un acte, n'importe quel, conçu pour troubler le bon ordre dans le pénitencier. Les autorités ont le pouvoir de mettre les détenus en isolement, mais elles peuvent aussi alléger les réductions de peine.

Le sénateur Godfrey: De combien de jours?

M. O'Connor: Il n'y a aucune limite au nombre de jours de réduction de peine que les autorités peuvent supprimer. En fait, les conseils de discipline sont présidés par des personnes prétendument indépendantes, soit des avocats de l'extérieur. Ces personnes se rendent au pénitencier. Peu importe l'infraction, elles ne peuvent supprimer plus de trente jours de réduction de peine. Si elles désirent en supprimer, disons, quatre-vingt-dix, elles peuvent le recommander, mais cette décision doit être approuvée par le commissaire ou son adjoint. Cela arrive de temps à autre dans les cas de délit grave. Le dernier cas dont j'ai entendu parler était celui d'une détenue qui avait eu une altercation avec une gardienne. Elle lui avait donné un coup de pied et la gardienne avait été blessée. La personne présidant le conseil de discipline a recommandé une suppression de soixante ou quatre-vingt-dix jours de réduction de peine et sa recommandation a été adoptée.

Le sénateur Buckwold: La suppression de jours de réduction de peine à la suite d'infractions très bénignes aux règlements d'un pénitencier est-elle fréquente? Cela arrive-t-il très souvent?

M. O'Connor: Cela arrive couramment. Je pourrais dire que la peine la plus fréquente est la mise en isolement.

Le sénateur Buckwold: Peut-on vraiment isoler un détenu pour un très petit délit, comme le fait de tendre une couverture dans la porte de sa cellule?

M. O'Connor: Un prisonnier peut être puni de 30 jours ou de 15 jours d'isolement cellulaire. Une peine de 15 jours d'isolement cellulaire, accompagnée de la perte de 15 jours de remise, n'est pas rare.

Le président: Puis-je intervenir, s'il vous plaît? Je crois comprendre que lorsqu'un détenu est pénalisé par une révocation de remise, les autorités de la prison peuvent néanmoins revenir sur cette révocation en cas de bonne conduite ultérieure. Le détenu peut donc récupérer sa remise de peine.

[Text]

Mr. O'Connor: They can reinstate lost remission.

Senator Godfrey: Finally, on page 11 you say:

Unlike in a court of law, the subject of a post-revocation hearing is not entitled to a judicial determination of the case against him. No witnesses are called. The rules of evidence do not apply. No onus is placed on his accuser. In our view, given the seriousness of the consequences of revocation as a result of Bill S-32, this failure to provide additional procedural safeguards breaches the spirit of the new Charter of Rights and Freedoms.

When you say "spirit", are you suggesting that it does not actually breach the Charter? I think that the question of whether there is a possible breach of the Charter of Rights and Freedoms is something that the Senate should be particularly looking at, and therefore I am very interested in that statement. What do you mean by "spirit"?

Mr. O'Connor: Of course, it would remain for the courts to test whether it actually breaches the Charter.

Senator Godfrey: We do not want to wait for the courts to try that out. We want to make our own judgment, and if we are convinced that such a breach is being made, do something about it before some poor soul has to go to the Supreme Court of Canada.

Mr. O'Connor: I think that is a very wise and prudent approach, Senator. The courts have spoken about this in terms, again, of a policy statement. Perhaps I might refer in that regard to the decision in the case of the *Queen vs. Holden*, a 1962 decision, to be found in volume 39 of the *Criminal Reports* at page 228. In that case the court held that the trial judge had imposed a sentence that was longer than should have been the case because what he wanted to do was leave it up to the parole board to decide when the prisoner should be released. The court held that this was not appropriate, and having said that the purpose of the court was benevolent, in that the parole people would assist him by letting him be kept under supervision if appropriate, the courts said:

The duty of imposing appropriate punishment is vested in our courts, which must act in accordance with established principles.

Before that the court said:

I am aware that the learned chairman of the National Parole Board has stated on several occasions that persistent offenders should, without regard to the circumstances of the particular case, be sentenced to long terms in jail to protect the public, and to give the authorities an opportunity to rehabilitate the offenders, leaving it to the Parole Board to release the prisoners when it thinks it proper to do so.

The court said, further on:

The policy advocated by the learned chairman of the National Parole Board, and followed here, would require

[Traduction]

M. O'Connor: Oui.

Le sénateur Godfrey: Enfin, à la page 11 de votre exposé, on lit ceci:

Contrairement à ce qui se passe devant un tribunal, l'accusation portée contre un individu qui subit une audience après la révocation ne fait pas l'objet d'une décision judiciaire. A cette audience, on ne peut convoquer des témoins, les règles de la preuve ne sont pas applicables, et l'accusation n'a pas le fardeau de la preuve. A notre avis, étant donné la gravité des conséquences du projet de loi S-32 pour la révocation, cette absence de garanties de procédure contrevient à l'esprit de la nouvelle Charte des droits et libertés.

Lorsque vous parlez d'«esprit», voulez-vous dire qu'il ne s'agit pas véritablement d'une atteinte à la Charte? A mon avis, le Sénat doit être particulièrement attentif à tout projet de loi qui risque de porter atteinte à la Charte des droits et libertés, c'est pourquoi votre déclaration me semble importante. Qu'entendez-vous par «esprit»?

M. O'Connor: Naturellement, c'est aux tribunaux de déterminer s'il y a effectivement atteinte à la Charte.

Le sénateur Godfrey: Nous n'attendons pas que les tribunaux se prononcent. Nous voulons déterminer nous-mêmes la question et, si nous sommes convaincus que le projet de loi porte atteinte à la Charte, nous interviendrons pour éviter qu'un malheureux ait à porter sa cause devant la Cour suprême du Canada.

M. O'Connor: Je pense que c'est une attitude très sage, sénateur. Les tribunaux ont dit qu'il s'agissait d'un exposé de principes. Je voudrais, à ce propos, évoquer la décision de l'arrêt *Queen V. Holden*, de 1962, qui apparaît dans le volume 39 des *Criminal Reports*, à la page 228. Dans cet arrêt, la Cour a estimé que le juge de première instance avait imposé une trop longue peine, parce qu'il voulait laisser à la Commission des libérations conditionnelles le soin de décider de la date de la libération. La Cour a estimé que le juge avait eu tort, et qu'il avait voulu faire preuve d'indulgence en pensant que la Commission des libérations conditionnelles placerait l'accusé sous surveillance, le cas échéant; la Cour ajoutait:

Nos tribunaux ont le devoir d'imposer de justes peines en fonction des principes établis.

Avant cela, elle avait déclaré:

Je sais que l'éminent président de la Commission des libérations conditionnelles a déclaré à diverses reprises qu'indépendamment des circonstances, il fallait imposer de longues peines d'emprisonnement aux récidivistes afin de protéger la société, et laisser aux autorités la possibilité d'assurer la réhabilitation des délinquants, par exemple en permettant à la Commission des libérations conditionnelles de libérer un détenu si elle le juge opportun.

Elle poursuit:

L'orientation préconisée par l'éminent président de la Commission des libérations conditionnelles, et qui a été

[Text]

the courts to impose long sentences to keep offenders in jail at the pleasure of the Parole Board. Such a practice would leave it to an administrative board, acting in private, and subject to no review, to say how long an offender ought to be imprisoned, and when he may be released. Such a policy would restrict trial courts to only a formal exercise of the responsibilities vested in them by the Code of publicly prescribing appropriate punishment, subject to review by courts of appeal.

I think, therefore, that the principle stated in our brief is to some extent supported by authority. As to whether there would be a challenge to it based on the Charter if this bill were passed without providing additional procedural safeguards, I do not know whether I am prepared to venture an opinion at this time. Certainly it is true, as we said in the brief, that at a proposed suspension hearing, or a hearing to decide whether remission is going to be revoked, no witnesses are called, the rules of evidence do not apply, the person does not even have a right to hear all the evidence upon which the Parole Board is basing its decision. They can keep evidence from such a person—some police report or some letter from an alleged victim of the crime. So there may well be an argument based on the Charter.

Senator Godfrey: Well, I suppose we must have a better opinion than that. Would you like to put your team to work on that problem and send us a written brief?

Mr. O'Connor: As to whether it would be contrary to the Charter?

Senator Godfrey: That's right.

Mr. O'Connor: Perhaps the students who are with me may have a comment.

Mr. Rick Engel, Third Year Law Student, Queen's University, Kingston: I would like to speak to the first question the senator raised, which is the spirit of the Charter. As I heard the debate regarding the Charter, it seemed to me that one of the big concerns was with regard to due process. I personally have had a little bit of experience with a couple of inmates before a disciplinary committee. They wanted to have a lawyer present, they wanted to know what the precise charges were against them, and the evidence. From the point of view of one case in particular, and seeing the person in that situation, I find it really plays hard against his dignity, because he is held usually in "the hole" of the penitentiary. He is waiting; he does not know exactly what the timing is. A lawyer provides services for such a person; he represents him when he is feeling down. I believe we are saying that mandatory supervision was a step removed past parole. Everyone who comes up to mandatory supervision has been turned down for parole—all of them—otherwise they would not be there. They would have had parole after serving two-thirds of their sentence. So when it comes to mandatory supervision, I think the principle at stake here is that we are trying to do something else with our inmates, in that we are trying to give them responsibility out in

[Traduction]

appliquée en l'occurrence, imposerait aux tribunaux de prononcer de longues peines d'emprisonnement de façon à laisser le délinquant en prison jusqu'au bon vouloir de la Commission des libérations conditionnelles. Une telle solution autoriserait un organisme administratif à décider en privé, et sans possibilité d'appel, de la durée d'un emprisonnement ou de la date d'une libération. Dans un tel contexte, les tribunaux en seraient réduits à exercer pour la forme les responsabilités dont ils sont investis par le Code en matière de détermination de la peine, sous le contrôle des cours d'appel.

Le principe exposé dans notre mémoire est donc corroboré dans une certaine mesure par la justice. Je ne suis pas prêt à donner mon opinion sur les risques de contestation de cette orientation au nom de la Charte, dans le cas où ce projet de loi serait adopté sans garantie supplémentaire de procédure. Il est certainement vrai, comme nous l'avons dit dans notre exposé, que lors de l'audience de suspension envisagée dans le projet de loi, ou lors de l'audience où on décidera de la révocation de la remise, il n'y aura pas de témoins, les règles de la preuve ne s'appliqueront pas, et le détenu n'aura même pas le droit de connaître tous les éléments sur lesquels la Commission fondera sa décision. La Commission peut refuser de communiquer à l'intéressé des documents comme les rapports de police ou les lettres d'une soi-disant victime. A ce titre, on pourrait donc invoquer la Charte.

Le sénateur Godfrey: Nous aimerions avoir un point de vue plus précis. Pourriez-vous demander à vos collaborateurs d'étudier ce problème et de nous faire parvenir un rapport écrit?

M. O'Connor: Sur la question de l'atteinte à la Charte?

Le sénateur Godfrey: C'est cela.

M. O'Connor: Je voudrais laisser la parole sur ce point aux étudiants qui m'accompagnent.

M. Rick Engel, étudiant en droit (3^e année), Université Queen's, Kingston: J'aimerais revenir à la première question posée par le sénateur, qui concernait l'esprit de la Charte. D'après les arguments formulés à propos de la Charte, il me semble que l'on se préoccupe principalement du respect de la procédure. J'ai acquis personnellement une certaine expérience auprès de détenus qui ont comparu devant un conseil de discipline. Ils voulaient être mis en présence d'un avocat, connaître les accusations portées contre eux et prendre connaissance du dossier. Dans un cas, en particulier, j'ai trouvé que l'on portait atteinte à la dignité du détenu, qui passe la plus grande partie de son temps «au trou». Il attend, sans savoir exactement où il en est. L'avocat est d'un grand secours pour les détenus comme lui. Il peut intervenir dans les moments de dépression. On a dit, je crois, que la surveillance obligatoire constituait l'étape qui suit celle de la libération conditionnelle. Tous les détenus qui sont placés sous surveillance obligatoire se sont vus refuser leur libération conditionnelle. Ils ont perdu la possibilité d'obtenir leur libération conditionnelle après avoir purgé deux-tiers de leur peine. Donc, avec la surveillance obligatoire, on essaye de proposer une autre solution aux détenus, on essaye de leur rendre leur

[Text]

the streets under supervision and, at the same time, we are using it as an incentive program while they are inside. This legislation takes away that incentive. If their mandatory supervision is revoked, the book is thrown at them. I look at a situation like that where a penitentiary cannot use the revocation of remission against him, in terms of little problems, and the only thing we can do with those people is to throw them into segregation or in "the hole".

In the prison that I am working at, in Joyceville—and it applies also in Collins Bay—where there are these "holes", they have resorted to double bunking. I think that the whole situation is really explosive. There are too many people going into that situation. They do not have an incentive program. The Government of Canada is now thinking of taking away certain educational privileges, and it is becoming too much of a warehouse. It is situations like that that strike against the Charter. A certain amount of dignity for those individuals has gone.

Senator Godfrey: If you are inspired to write a brief, that would be helpful.

Senator Buckwold: On page 4 of your brief you say:

Mandatory supervision is itself a form of punishment, a restriction on what, prior to 1971, was freedom achieved through earning remission.

Would you clarify that from the point of view of the pre-1971 situation, and would it be your recommendation that this was a better system than mandatory supervision?

Mr. O'Connor: Prior to 1971 a person earned approximately the same amount of remission as he is earning now, about one-third of his sentence. It was a different type of regime whereby it was part statutory remission—that is, as soon as such people were sentenced they got one-quarter knocked off—and then they earned three days a month. It worked out to about one-third. Now it is still one-third, but it is all earned remission. It is 15 days per month. The difference was that prior to 1971, when they had served two-thirds, they walked out free. There was nothing binding them any more. During that last one-third, if they committed another offence, they would be dealt with. Their previous record would be taken into consideration, but they had no supervision to be suspended or revoked. It is still that way for all prisoners other than federal prisoners.

Senator Nurgitz: In response to Senator Buckwold's question, when they got out in the pre-1971 situation they were out and free as if their term had expired.

Senator Lapointe: Why was the law changed—because it was not working?

Mr. O'Connor: I suppose one could say it was not working in the sense that people were still committing crime. But people have always committed crime and always will. That is a simple prediction. In any event, I suppose there was public pressure put on to make things a little more harsh, and at that time it was felt by both those who were in favour of harsher laws, and to some extent by people like those with the John

[Traduction]

responsabilité en les libérant sous surveillance, et cette perspective les invite à bien se comporter pendant leur détention. Le projet de loi ferait disparaître cette mesure d'incitation. En révoquant la surveillance obligatoire, on prive le détenu de tout espoir. Dans une telle situation, les autorités pénitencières ne peuvent utiliser la révocation de la remise de peine contre un détenu qui pose un problème mineur, et la seule solution consiste alors à le placer en isolement cellulaire.

Dans la prison où je travaille, c'est-à-dire à Joyceville—et c'est également le cas à Collins Bay—il s'agit de cellules doubles. A mon sens, la situation est très explosive. Il y a trop de détenus en isolement cellulaire. On ne favorise pas assez la bonne conduite. Le gouvernement du Canada envisage maintenant de supprimer certains programmes éducatifs, et les pénitenciers vont devenir des entrepôts. Cette orientation est contraire à la Charte. On porte atteinte à la dignité des détenus.

Le sénateur Godfrey: Si vous vouliez rédiger un mémoire à ce propos, cela nous serait très utile.

Le sénateur Buckwold: A la page 4 de votre exposé, vous dites:

La surveillance obligatoire est une forme de peine, et elle constitue une restriction par rapport à la liberté qu'obtenait le détenu avant 1971 grâce à la remise méritée de peine.

Pourriez-vous préciser la situation par rapport à ce qu'elle était avant 1971, et pensez-vous que l'ancienne situation était préférable à la surveillance obligatoire?

M. O'Connor: Avant 1971, le détenu méritait à peu près la même remise que maintenant, soit environ un tiers de sa peine, mais le régime était différent: il s'agissait en partie d'une remise statutaire, c'est-à-dire que dès le prononcé de la sentence, il y avait une remise d'un quart de la durée, puis le détenu pouvait mériter trois jours de remise par mois. On obtenait une réduction totale d'environ un tiers. De nos jours, c'est toujours un tiers, mais il s'agit entièrement d'une remise méritée, de 15 jours par mois. Donc avant 1971, le détenu purgeait deux-tiers de sa peine, puis il était libéré. Il n'avait plus aucune contrainte. Au cours du dernier tiers, s'il récidivait, il revenait devant les autorités pénitenciaires et on tenait compte de ses antécédents, mais il n'était pas question de suspension ou de révocation de la surveillance. Ce régime est toujours en vigueur pour tous les détenus autres que fédéraux.

Le sénateur Nurgitz: En réponse à la question du sénateur Buckwold, avant 1971, le détenu était libéré comme s'il avait purgé sa peine.

Le sénateur Lapointe: Pourquoi a-t-on modifié la Loi? Cette situation était-elle inefficace?

M. O'Connor: On a prétendu, je suppose, qu'elle n'a pas donné de bons résultats dans la mesure où elle n'a pas supprimé la criminalité. Il y a toujours eu des crimes, il y en aura toujours. Quoiqu'il en soit, je suppose que le public a demandé qu'on fasse preuve d'une plus grande sévérité et à l'époque, les partisans d'une plus grande sévérité et les organismes comme la Société John Howard ont estimé que le principe de la

[Text]

Howard Society, that this concept of supervision would provide assistance in the community for the inmates.

Senator Buckwold: Would you recommend going back to that pre-1971 system—in other words, giving them time off for so-called good behaviour and then releasing them? I well remember the change that came about. It was because people were committing crime and there was a public outcry. It was the same reason that is creating this new situation: People are concerned about what is happening with regard to mandatory supervision. If we went back to that other system and threw them out on the street without any supervision, do you think that would be an improvement?

Mr. O'Connor: We have purposely not made any recommendation other than to hope that this bill will not be passed. But since you have asked a direct question, in reply I would say yes, I would recommend that. I have spoken to people who are experienced with the John Howard Society and the Elizabeth Fry Society, and the support mechanism was there prior to 1971 for those who were prepared to avail themselves of it on a voluntary basis, and many did make use of it.

Senator Nurgitz: I suppose that only those who wanted it gained any benefit from it.

Mr. O'Connor: That's right. For those who had suffered through the agonizing experience of imprisonment for two, three or five years, to have this additional leash on them is a cause for continuing anxiety.

Senator Lapointe: On page 6 you say that:

...one of the saddest ironies of our penitentiary system remains, since those inmates who need the most help upon release are given the least.

What do you mean by that? What help could they have apart from the John Howard Society and so on?

Mr. O'Connor: I would prefer the old system of voluntary support systems—in other words, support systems not involving the federal government—the John Howard Society, and so on. However, if I am wrong in that, if the mandatory supervision is justified, as some say it is—and the argument for justifying it is that it provides support in the community when the person is released—then it is justified because it provides that assistance and support. If this bill is passed, it will take away that justification. It will take away the assistance and support for those who require it, because it means that as soon as a person misbehaves he will be back to serve any remainder of his sentence, and then he will be out with no supervision.

Senator Buckwold: But in the meantime he is getting some support, which represents, I presume, a successful transition to the great majority of people.

Mr. O'Connor: That is true. The point that we attempted to make on page 6 is that the first transition period is the most difficult. The people who get into difficulty during that transition period will, by reason of this bill, lose that support,

[Traduction]

surveillance aiderait les ex-détenus à leur retour dans la collectivité.

Le sénateur Buckwold: Est-ce que vous recommandez qu'on en revienne à la situation d'avant 1971? Autrement dit, pensez-vous qu'il faille accorder une remise de peine pour bonne conduite, qui donnerait droit à une libération pure et simple? Je me souviens bien du changement. On s'est plaint de la criminalité. Les préoccupations étaient les mêmes que dans la situation actuelle: les gens se préoccupent des résultats de la surveillance obligatoire. Pensez-vous qu'il y aurait une amélioration si on en revenait à l'ancien système en supprimant la surveillance?

M. O'Connor: Nous avons volontairement limité nos recommandations au rejet de ce projet de loi. Mais étant donné que vous me posez cette question, je vous réponds qu'en effet, je recommanderais que nous en revenions à la situation antérieure. De l'avis des membres des sociétés John Howard et Elizabeth Fry, il existait avant 1971 des mécanismes d'aide pour ceux qui voulaient s'en prévaloir à titre facultatif et qui étaient du reste assez nombreux.

Le sénateur Nurgitz: Donc, seuls ceux qui voulaient s'en prévaloir pouvaient en profiter.

M. O'Connor: C'est exact. Actuellement, tous ceux qui ont connu l'épreuve d'un emprisonnement de deux, trois ou cinq ans subissent en outre cette contrainte supplémentaire, qui est très angoissante.

Le sénateur Lapointe: A la page 6 de votre mémoire, on lit ceci:

Notre système pénitentiaire conserve l'un de ses paradoxes les plus consternants, étant donné que les détenus qui ont le plus besoin d'aide à la libération sont ceux qui en obtiennent le moins.

Que voulez-vous dire par là? Quelle aide peuvent-ils obtenir en plus des interventions des organismes comme la société John Howard?

M. O'Connor: Je préfère l'ancien système de soutien facultatif, c'est-à-dire un système qui ne faisait pas intervenir le gouvernement fédéral, et qui était assuré par des organismes comme la société John Howard. Mais il se peut que j'aie tort, et que la surveillance obligatoire ait ses mérites, comme l'affirment certains, en faisant valoir que cette institution vient en aide à l'ex-détenu lorsqu'il reprend contact avec la collectivité. Si le projet de loi est adopté, il privera la surveillance obligatoire de toute justification. Il supprimera l'aide et l'assistance à ceux qui en ont besoin, car il aura pour conséquence de ramener l'ex-détenu en prison à la moindre incartade, pour lui faire purger le reste de sa sentence, avant de le remettre en liberté sans la moindre surveillance.

Le sénateur Buckwold: Dans la situation actuelle, l'ex-détenu obtient de l'aide, ce qui constitue, à mon sens, une transition bénéfique dans la grande majorité des cas.

M. O'Connor: C'est vrai. A la page 6, nous voulions insister sur le fait que c'est la première période de transition qui est la plus difficile. Les ex-détenus qui éprouvent des difficultés pendant cette période de transition risquent, à cause de ce

[Text]

because they will be yanked back into prison to serve the remainder of their sentence and will then be released without any supervision. That is the point we made.

Senator Lapointe: What would you recommend for those who are violating only technical rules? Would you recommend that they not be punished at all?

Mr. O'Connor: Having been pinned down and having recommended that there not be mandatory supervision, I would say that would be the answer, that they should not be punished at all. But if there is going to be mandatory supervision as there is now, the law, as it presently stands, gives the National Parole Board a broad discretion. It can revoke, it can suspend and it can reinstate, so they can bring an offender back for a short period of time and let him out again. Let us say that a person needs a cooling-off period or something. The National Parole Board can revoke and cause him to serve the remainder of his term, earning remission, and they can revoke and cause him to serve a portion of his term by re-crediting remission. So the present system provides for quite a bit of flexibility in the National Parole Board.

Senator Lapointe: What is your preference?

Mr. O'Connor: If we are going to maintain mandatory supervision, my preference is to maintain the present regime as opposed to making it harsher by this bill.

The Chairman: Would you care to speak to the proposition that has been put forward that mandatory supervision should be abolished and that the National Parole Board should have the right to decide on the release of the prisoner during the entire last two-thirds of his sentence—in other words, the present concept of earned remission being modified. At the moment the system is very automatic and it has been suggested that it would be preferable for the Parole Board to be vested with the authority to make those decisions.

Mr. O'Connor: I am aware of some suggestions to that effect. In my submission, that would not be a wise move. Such a move would have the effect of negating the concept of earned remission and leaving only parole. In other words, a person will only be allowed out if the Parole Board in its discretion says that he should be allowed out. There is a good deal of unrest and anxiety in the prison system now among the inmate population. The one advantage that the inmates have is that if they abide by certain rules they earn remission and can look forward to a certain release date. Gating would take this away, and so would this concept. It would mean uncertainty to a discretion which, although it has some guidelines to it, is close to arbitrary as far as the National Parole Board is concerned. It would do away with the concept of earning remission entirely and I do not think it would be a good idea.

The Chairman: Do you feel that the decision as to earned remission in the final one third of the sentence should be left with the prison authorities, as it now is? Or do you feel that improvements could be made to that particular aspect?

[Traduction]

projet de loi, de se voir privés d'aide; ils seront renvoyés en prison pour y purger le reste de leur peine, puis ils seront libérés sans surveillance. Voilà ce que nous avons voulu dire.

Le sénateur Lapointe: Que recommandez-vous pour les ex-détenus qui commettent une infraction mineure? Pensez-vous qu'il faille leur imposer une sanction?

M. O'Connor: De la même façon que j'ai recommandé la suppression de la surveillance obligatoire, j'estime qu'on ne devrait pas leur infliger de sanction. Mais si l'on maintient le principe de la surveillance obligatoire, la loi, dans sa formulation actuelle, confère à la Commission des libérations conditionnelles un très vaste pouvoir discrétionnaire. Elle peut révoquer la surveillance obligatoire, la suspendre ou la rétablir, elle peut donc ramener un délinquant en prison pour une courte période, puis le libérer de nouveau. Prenons le cas d'un ex-détenu qui a besoin d'une période de transition. La Commission des libérations conditionnelles peut révoquer sa surveillance obligatoire et l'obliger à purger le reste de sa peine, et s'il obtient une remise méritée de peine, la Commission peut également la révoquer. Le système actuel offre donc toutes sortes de possibilités à la Commission des libérations conditionnelles.

Le sénateur Lapointe: Quel système préférez-vous?

M. O'Connor: Si l'on maintient la surveillance obligatoire, je préférerais qu'on en reste à la solution actuelle plutôt que d'imposer la formule plus sévère prévue dans ce projet de loi.

Le président: Que pensez-vous de la solution qui supprimerait la surveillance obligatoire et qui donnerait à la Commission des libérations conditionnelles le pouvoir de décider de la libération d'un détenu à partir de la fin du premier tiers de sa peine? Autrement dit, cette solution modifierait le principe actuel de la remise méritée de peine. Actuellement, le système est très rigide, et on a estimé qu'il serait préférable de permettre à la Commission de prendre ce genre de décision.

M. O'Connor: J'ai entendu parler de ces propositions. A mon avis, il ne serait pas prudent de procéder ainsi. On risquerait de supprimer le principe de la remise méritée, en ne laissant que celui de la libération conditionnelle. Autrement dit, un détenu ne pourra être libéré que si la Commission en décide discrétionnairement ainsi. Les détenus sont déjà très inquiets. Le seul avantage qu'ils aient, c'est de se dire qu'en respectant la règle du jeu, ils peuvent mériter une remise et envisager une libération plus rapide. La proposition dont nous parlons les priverait de cet espoir et les laisserait à la merci du pouvoir discrétionnaire de la Commission des libérations conditionnelles, même si ce pouvoir est soumis à certaines lignes directrices. Je ne pense pas qu'il soit bon de supprimer le principe des remises méritées.

Le président: Pensez-vous que les autorités pénitenciaires doivent conserver leur pouvoir de décision quant à la remise méritée au cours du dernier tiers de la peine? Ou pensez-vous au contraire qu'on pourrait apporter des améliorations dans ce domaine?

[Text]

Mr. O'Connor: I think the earned remission system should remain as it is. I think improvements can be made to the prison system. As Mr. Engel pointed out briefly, the disciplinary system is largely, though not entirely, devoid of due process. I say "not entirely" because since 1980 an independent chairperson has replaced what used to be the Warden's Court. However, there is still no provision for allowing legal representation at disciplinary hearings. Certainly, improvements can be made in terms of the way disciplinary hearings take place and the fact that remission is lost inside the system. But I think it would be unwise to take away the concept of the mandatory release date based on earned remission. Earned remission has been around a long time.

The Chairman: Practically since Confederation. I like the concept and I think it is a very useful tool. I was wondering whether there was something about the automatic aspect that could be improved upon to make inmates feel that they have really earned the right to be out. It is not just a question of spending X number of days quietly inside, but earning that right in some positive way.

Mr. O'Connor: I agree that the concept is good but I think that because of the nature of the relationship of the inmate to the keeper, it would be difficult not to have arbitrary enforcement.

The Chairman: It seems to me that what we have in our present system is a tripartite sentencing authority. First we have the courts, then the powers vested in the National Parole Board to make decisions on the length of an inmate's sentence and then the imposed statutory conditions of earned remission, which state that the last third of an inmate's sentence will be earned remission under certain conditions. It seems to me from the cases you have cited, that on occasions the trial judge will take the total concept into consideration in imposing sentence. However, at times, when this is done a court of appeal will come back—and this, I believe, is the situation in the case of *Regina versus Holden*—and say that you cannot allow decisions as to the length of sentence to be left with the National Parole Board. This has the effect of saying that the primary duty of the courts is to take that judgment. At the moment the National Parole Board has certain powers with respect to revocation, and at the moment it is being challenged on the question of gating. Under this bill some of those powers would be removed, such as the power to reinstate earned remission. At the same time the board is being given the additional power of having the final say on revoking that mandatory supervision. So we seem to be clouding the issue even more.

Mr. O'Connor: The National Parole Board is being given more powerful clout and, at the same time, its discretion to mitigate, to be seen as the assisting or rehabilitating branch of the system, is being taken away. It seems to me that the fact that this has occurred at the same time as the controversy over the gating procedure illustrates that the National Parole Board is uncomfortable with the perception of it being the benevolent

[Traduction]

M. O'Connor: Je pense que le principe de la remise méritée devrait être maintenu tel quel. On peut, à mon avis, améliorer le système carcéral. Comme l'a indiqué brièvement M. Engel, le système disciplinaire n'applique pratiquement pas de procédure formelle. Il est vrai que depuis 1980, un président indépendant remplace le «tribunal des gardiens». Cependant, il n'y a toujours pas d'avocat aux audiences disciplinaires. On pourrait certainement améliorer le régime des audiences disciplinaires et celui des remises de peine. Mais je pense qu'il ne serait pas prudent de supprimer le principe d'une libération obligatoire fondée sur la remise de peine, lequel principe s'applique depuis très longtemps.

Le président: Pratiquement depuis la Confédération. Ce principe me plaît, et je pense qu'il constitue un outil très utile. Je me demande s'il n'y aurait pas moyen de le rendre moins rigide, de façon que les détenus aient le sentiment de mériter véritablement le droit de sortir sans surveillance obligatoire. Il ne s'agit pas de rester tranquillement enfermé pendant un nombre X de jours, mais d'obtenir ce droit d'une façon positive.

M. O'Connor: J'admets que le principe est bon en soi, mais je suis d'avis qu'étant donné la nature des relations du détenu avec son gardien, il serait difficile de l'appliquer de façon non arbitraire.

Le président: Il semble que nous avons actuellement un système tripartite en ce qui concerne les peines imposées aux détenus. Il y a d'abord les tribunaux, puis la Commission des libérations conditionnelles qui est investie de pouvoirs décisionnaires concernant la durée de la peine, et, enfin, les conditions statutaires de la réduction de peine, voulant que le dernier tiers de la peine constitue une réduction de peine méritée, mais à certaines conditions. Il semble, d'après les cas que vous avez cités, qu'en certaines circonstances, le juge, au cours du procès, tienne compte de tous ces éléments pour imposer une peine. Toutefois, en certaines occasions, une cour d'appel peut renverser la décision (et c'est, je crois, ce qui est arrivé dans le cas *Regina contre Holden*) et trancher que la Commission des libérations conditionnelles n'est pas autorisée à prendre des décisions en ce qui concerne la durée de la peine, ce qui revient à dire que la fonction première des tribunaux est de rendre un jugement. Actuellement, la Commission des libérations conditionnelles a certains pouvoirs quant à la révocation, mais il y a aussi contestation en ce qui concerne la suspension immédiate de la libération conditionnelle. Aux termes de ce projet de loi, elle perdrait certains de ses pouvoirs, comme celui de rétablir la réduction de peine méritée. En outre, la Commission aurait le pouvoir additionnel de révoquer la surveillance obligatoire. Il semble donc que la situation soit de plus en plus confuse concernant cette question.

M. O'Connor: La Commission des libérations conditionnelles aurait une influence plus grande, mais en même temps, on lui enlève son pouvoir discrétionnaire concernant la réduction de peine, qui lui donnait un rôle de soutien ou de réhabilitation. Il me semble que le fait que cette situation se soit produit au moment même où la controverse concernant la procédure de suspension immédiate de libération conditionnelle montre

[Text]

arm of the Solicitor Gen's department in the sense that people say that the members of the National Parole Board are the people who let everybody out. By proposing this legislation, it seems that the National Parole Board wants to be seen more as being on the punitive side of things. Again, without making a specific recommendation, I think it is an occupational hazard, in that the National Parole Board is part of the Solicitor Gen's Department, the major part of which is composed of the Correctional Service of Canada. The Solicitor Gen receives a great deal of political pressure in his policy making from the Correctional Service of Canada, which has to have some effect on the National Parole Board as well. The Solicitor Gen, undoubtedly, is consulted on all major policy issues. So just by the fact that this proposal comes from the National Parole Board, though it may be a wise idea, one must take it with a grain of salt.

The Chairman: You gave us some examples of decisions of the National Parole Board at pages 12, 13 and 14 of your brief. I must say that these examples did not give me a great deal of confidence in the decisions that were made. On the face of it, they seem manifestly unfair and not really conducive to getting the best kind of conduct out of the people who have been released from prison and then re-imprisoned.

Mr. O'Connor: If I could, I will elaborate on one of those examples, Madam Chairman, the one appearing at page 14, which is described as Mr. E.

Mr. E went in at the age of 17. He escaped once. He then committed some more offences while out, and he ended up in prison for 11 years. Last summer he was released on mandatory supervision. He went home to live with his parents. There was difficulty adjusting; he got into some arguments with them and his mother formed the view that he was mentally ill and suggested this to the parole officer. Mr. E. also missed one appointment with a federal parole officer and he was suspended. He was suspended in October and he had his post-suspension hearing in November, at which hearing I represented him. In the meantime, he had seen two psychiatrists. The reason given for his suspension was that he refused psychiatric help. I had him seen by a third psychiatrist because, at the time of the hearing, they did not have any reports from the first two psychiatrists who had seen him at the request of the parole personnel. The psychiatrist that I referred him to said that he was not mentally ill.

We pressed the Parole Board for almost three months to decide whether he would be suspended or revoked. We just got word last week that he was revoked. That man is going to serve an extra three years for refusing psychiatric help when, indeed, he did not refuse psychiatric help.

[Traduction]

bien que la Commission des libérations conditionnelles ne soit pas à l'aise en ce qui concerne son rôle de soutien au bureau du Solliciteur général, car on dit que les membres de la Commission des libérations conditionnelles sont ceux qui laissent tout le monde sortir. Cette mesure législative semble plutôt faire ressortir le rôle primitif de la Commission des libérations conditionnelles. Ici encore, sans faire de recommandations précises, je suis d'avis qu'il s'agit d'une coïncidence, étant donné que la Commission des libérations conditionnelles fait partie du bureau du Solliciteur général, dont le Service correctionnel forme la plus grande partie. Le Solliciteur général subit de nombreuses pressions politiques en ce qui concerne sa politique relative au Service correctionnel du Canada, ce qui a sûrement aussi certains effets sur la Commission des libérations conditionnelles. Le Solliciteur général est sans doute consulté quand il s'agit de questions importantes relatives à la politique. Donc, du fait même que cette proposition émane de la Commission des libérations conditionnelles, même si cette idée peut être intéressante, il faut la prendre avec un grain de sel.

Le président: Vous nous avez donné certains exemples de décisions rendues par la Commission des libérations conditionnelles aux pages 14, 15 et 16 de votre mémoire. Je dois avouer que ces exemples ne m'ont pas inspiré une grande confiance dans les décisions qui ont été rendues. Face à ces faits, ces décisions semblent manifestement injustes et n'amènent pas du tout ceux qui sont libérés et réincarcérés à bien se comporter.

M. O'Connor: Si vous le permettez, madame le président, je vais vous donner certaines précisions concernant l'un de ces exemples, celui qui figure à la page 16 et qui est décrit comme étant M. E.

M. E a été incarcéré à l'âge de 17 ans. Il s'est évadé une fois. Il a alors commis d'autres infractions pendant qu'il était en liberté et il s'est vu alors imposer une peine de 11 ans d'emprisonnement. L'été dernier, il a été libéré sous surveillance obligatoire. Il est allé vivre avec ses parents, où il a eu des difficultés d'adaptation; à la suite de disputes avec eux, sa mère a conclu qu'il était malade mentalement et l'a dit à l'agent des libérations conditionnelles. M. E. a aussi manqué un rendez-vous avec l'agent de libérations conditionnelles et il a été suspendu. Ceci est arrivé en octobre, et il a eu une audience faisant suite à la suspension, en novembre, où je l'ai représenté. Entre temps, il avait consulté deux psychiatres. La raison invoquée pour sa suspension était qu'il refusait l'aide psychiatrique. J'ai alors demandé à un troisième psychiatre de l'examiner, parce qu'au moment de l'audience, les deux premiers qu'il avait consultés à la demande des agents des libérations conditionnelles, n'avaient pas fourni de rapport. Le psychiatre qu'il a consulté, à ma demande, a dit qu'il n'était pas malade mentalement.

Nous avons fait des pressions auprès de la Commission des libérations conditionnelles pendant presque trois mois pour décider si sa réduction de peine était suspendue ou révoquée. Nous n'avons appris que la semaine dernière qu'elle était révoquée. Cet homme doit purger trois ans de plus pour avoir refusé l'aide psychiatrique lorsqu'en fait, il ne l'a pas refusée.

[Text]

You see, there is also this difficulty when talking about due process. The decisions of the National Parole Board are not appealable; they are subject only to judicial review in the event that the Parole Board fails to follow the due process that it is required to follow. It cannot be reviewed even by judicial process on the substantive merits of the case. In other words, the court cannot say, "Well, you were wrong in your decision." The courts can only say, "You did not follow the right procedure." If the Parole Board follows the correct procedure, then the courts do not interfere.

The Chairman: Is the authority for that derived from the National Parole Act?

Mr. O'Connor: That is just an administrative law concept. There is no statutory appeal provision allowed, and the Parole Board is given, by the act, complete discretion to make its decisions. As long as the Parole Board acts within the ambit of its discretion, the courts will not say that it was wrong in its decision.

Senator Lapointe: On page 14 at the bottom of the page you say that if Bill S-32 is enacted, none of these people that you mentioned would get a second chance to be released with the supervision that may help them have a realistic chance to succeed on the street after a prison sentence. Are you admitting that the supervision would help them?

Mr. O'Connor: That is a fair question, senator. Supervision definitely helps some people. I would not disagree with that. I will stand by my view that, in total, mandatory supervision has a negative effect.

Senator Lapointe: That is in total?

Mr. O'Connor: In total, yes.

Senator Lapointe: What is the proportion of those who are helped by intelligent supervision?

Mr. O'Connor: I think that, as Senator Nurgitz stated, for those who are inclined to be helped, the resources could still be made available to them and they would be helped even if mandatory supervision were not there.

Senator Lapointe: They would be helped by whom?

Mr. O'Connor: There are volunteer groups, funded partially by the federal government, such as the John Howard Society and the Elizabeth Fry Society. These groups could have their funding supplemented and could provide the necessary assistance.

The point I am making, senator, with respect to the paragraph that you have referred to, could perhaps be illustrated by the case of my client that I have just recounted to you. If he is revoked, he is going to serve the rest of his sentence inside and will have no opportunity for earning remission. He will serve three or four years and he will have no incentive for good behaviour. He will have no opportunity to get out on supervision before his release date. He will be released at the end of that period and he is going to be on his own.

[Traduction]

Vous voyez, il y a aussi cette difficulté lorsque l'on parle de procédure légale. On ne peut pas interjeter appel des décisions de la Commission des libérations conditionnelles; elles sont assujetties à un contrôle judiciaire seulement dans le cas où la Commission ne suit pas la procédure établie. On ne peut en appeler de sa décision en se fondant uniquement sur le cas lui-même. En d'autres termes, le tribunal ne peut pas dire: «Votre décision est erronée.» Les tribunaux peuvent seulement dire: «Vous n'avez pas suivi la bonne procédure.» Si la Commission des libérations conditionnelles suit la procédure établie, alors les tribunaux ne peuvent pas intervenir.

Le président: La Commission détient-elle ce pouvoir aux termes de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus?

M. O'Connor: Il ne s'agit que d'un aspect administratif de la Loi. Il n'existe pas de dispositions statutaires concernant les appels, et la Commission des libérations conditionnelles est investie, aux termes de la Loi, d'un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne ses décisions. Tant que la Commission agit dans les limites de son pouvoir discrétionnaire, les tribunaux ne peuvent contester ses décisions.

Le sénateur Lapointe: Au bas de la page 14 de votre mémoire vous dites que si le projet de loi S-32 est adopté, aucun de ceux que vous avez mentionnés ne pourrait profiter d'une deuxième libération sous surveillance obligatoire, seule chance réelle qu'ils ont de réapprendre à se comporter en société après avoir passé de nombreuses années en prison. Admettez-vous que cette surveillance les aiderait?

M. O'Connor: C'est une bonne question, sénateur. La surveillance aide sûrement certains. J'en conviens. Mais je tiens à mon point de vue que, dans l'ensemble, la surveillance obligatoire a un effet négatif.

Le sénateur Lapointe: C'est-à-dire dans l'ensemble?

M. O'Connor: Oui.

Le sénateur Lapointe: Quel est le pourcentage de ceux qu'une surveillance intelligente peut aider?

M. O'Connor: Je suis d'avis que, comme l'a dit le sénateur Nurgitz, que pour ceux qui sont susceptibles de bénéficier d'une surveillance, on pourrait mettre les ressources nécessaires à leur disposition et ils en profiteraient, même si cette surveillance n'est pas obligatoire.

Le sénateur Lapointe: Qui pourrait les aider?

M. O'Connor: Il y a des groupes bénévoles, financés en partie par le gouvernement fédéral, comme la John Howard Society et l'Elizabeth Fry Society. Ces groupes pourraient obtenir des fonds supplémentaires et fournir l'aide nécessaire.

Le point que je veux faire ressortir, sénateur, en ce qui concerne le paragraphe auquel vous avez fait allusion, pourrait peut-être être illustré par le cas de mon client que je viens de vous raconter. S'il fait l'objet d'une révocation, il doit purger le reste de sa peine en prison et il ne pourra bénéficier d'aucune réduction de peine méritée. Il sera incarcéré pendant trois ou quatre ans et n'aura aucune motivation à bien se comporter. Il ne pourra bénéficier d'une libération sous surveillance avant

[Text]

Senator Lapointe: When some are under mandatory supervision, are they interested in going to the John Howard Society or the Elizabeth Fry Society to get additional help?

Mr. O'Connor: Oh, yes, very much so.

Senator Lapointe: Is that a small proportion of those who are released?

Mr. O'Connor: I do not know the statistics on that, I am sorry.

The Chairman: Representatives of the John Howard Society will be appearing before us next week, so that is a good question to put to them, Senator Lapointe.

Mr. O'Connor: I am sure that they can help you on that question.

Senator Lapointe: What is your opinion about those who refuse mandatory supervision? Do you think that the reason for that is because they want to do as they wish and perhaps commit some other offences? What is your opinion about those who absolutely refuse mandatory supervision?

Mr. O'Connor: There are certainly some people who have every intention of committing other crimes after their release; there is no question about that. I would say that they make up a small minority, however. I would say that the majority of people who resist mandatory supervision resist it because the fact of imprisonment builds up tremendous hostility. The prisoners are penned into a little cell and have all of these guards around them. They are in the middle of this system that is dictating their every move for years on end. They are then released and still, in the background, there are authorities telling them where they can live, what time they have to go to bed at night, who they can associate with, and so on.

Let's face it, within our system is a sentencing principle—and a valid one for society—which is general deterrence. What that means is that the court will impose a greater sentence than is necessary to deter the individual in order to deter everybody else. As a result, the sentence, as far as the individual is concerned, is necessarily going to be more than that individual should have been given. This may be good for society, but the effect of it on the individual is that he is going to feel hard done by. Therefore, by the time he is released, he is going to feel that he has suffered more than enough, and he is not going to want to suffer any more. For that reason, he is going to resist the continuing involvement of the authorities in his life. He is going to want to make a new start and leave it all behind. I think that is the motivation behind the attitude.

Senator Lapointe: You are saying that the desire for freedom of these individuals is strengthened by the time spent in prison; that their desire for freedom is very great.

Mr. O'Connor: Yes, it is very great.

The Chairman: Have you any statistics regarding the numbers of people who have been revoked once, twice, or three times on mandatory supervision? Have you any idea of an average in this regard?

[Traduction]

d'avoir purgé le reste de sa peine d'emprisonnement. Il ne sera libéré qu'à ce moment-là et il sera laissé à lui-même.

Le sénateur Lapointe: Ceux qui sont en libération sous surveillance obligatoire s'adressent-ils à la John Howard Society ou à l'Elizabeth Fry Society pour obtenir une aide supplémentaire?

M. O'Connor: Oui, très souvent.

Le sénateur Lapointe: S'agit-il d'un petit nombre de ceux qui sont libérés?

M. O'Connor: Je ne possède pas de statistiques à ce sujet, je regrette.

Le président: Les représentants de la John Howard Society comparaîtront devant nous la semaine prochaine; voilà une bonne question à leur poser, sénateur Lapointe.

M. O'Connor: Je suis sûr qu'ils pourront vous donner des précisions.

Le sénateur Lapointe: Que pensez-vous de ceux qui refusent la surveillance obligatoire? Êtes-vous d'avis que la raison en est qu'ils veulent agir à leur gré et peut-être commettre d'autres infractions? Que pensez-vous de ceux qui refusent catégoriquement la surveillance obligatoire?

M. O'Connor: Certes, il y a certaines personnes qui ont réellement l'intention de connaître d'autres délits après leur libération; il n'y a aucun doute à cela. Je dirais toutefois qu'il s'agit d'une petite minorité, et que la majorité de ceux qui refusent la surveillance obligatoire, le font parce que le fait d'être incarcéré les a rendus très hostiles. Les détenus sont enfermés dans une petite cellule et sont entourés de gardiens. Ils sont pris dans un système qui leur dicte chaque mouvement pendant des années. Ils sont ensuite libérés et même à ce moment-là, les autorités leur disent où ils doivent vivre, à qu'elle heure ils doivent se mettre au lit, avec qui ils peuvent s'associer, etc.

Admettons-le, il existe dans notre système un principe concernant les peines imposées (et c'est un principe valable pour la société) qui en est un de dissuasion générale. Le tribunal impose donc une peine plus longue que nécessaire afin de dissuader l'individu et de décourager les autres. Il en résulte que la peine imposée est nécessairement plus longue qu'elle aurait dû l'être. C'est peut-être bon pour la société, mais l'individu concerné se sentira frustré. Par conséquent, au moment où il est libéré, il sentira qu'il a souffert plus que nécessaire et il ne voudra plus souffrir. Pour cette raison, il refusera que les autorités continuent à contrôler ses faits et gestes. Il voudra refaire sa vie et oublier le passé. À mon avis, c'est la raison qui motive cette attitude.

Le sénateur Lapointe: Vous dites que le désir de liberté de ces individus s'accroît avec la durée de la période de détention; que leur soif de liberté est très grande.

M. O'Connor: Oui, elle est très grande.

Le président: Avez-vous des statistiques concernant le nombre de détenus dont la libération sous surveillance obligatoire a été révoquée à une, deux, ou trois reprises? Avez-vous une idée de la moyenne à cet égard?

[Text]

Mr. O'Connor: You are asking for statistics of people who have been revoked more than once?

The Chairman: Yes.

Mr. O'Connor: I do not have any such statistics.

The Chairman: Do you think, from your experience of the prisons you have been involved with, that this happens?

Mr. O'Connor: It happens regularly.

The Chairman: Would you say that one in ten has been revoked more than once?

Mr. O'Connor: I would not be surprised; it would just be a guess, but I would not be surprised if one in ten were revoked more than once.

The Chairman: You do not think the number is any greater than that, however? I am trying to get a range of how many people might be revoked more than once. Would half the people who were revoked have been revoked before? Do you have any feeling about that?

Mr. O'Connor: I don't think I should hazard a guess on that. I just don't know. It's certainly not unusual, by any means, to come across that situation. Once a person gets into the prison system, you know, the chances of his coming back are quite high. There is no doubt about that. Why that is so, we could debate forever. One factor is that once a person has been in prison he is not going to be welcomed by many other sections of society; so when he gets out, unfortunately, there is a tendency for him to associate with other people with the same experience.

The Chairman: It would be interesting for our committee to know just what proportion of the people who are revoked are revoked for simply technical offences, and what the proportion is that should be excluded in any case.

Mr. O'Connor: I have some statistics on that in the brief. Approximately one-third of those who are revoked are revoked for technical violations. In other words, two-thirds are revoked because they have been convicted of a new offence, and in the case of the other third, it is just a technical violation.

The Chairman: Of the two-thirds that are revoked for other than technical offences, have you any feeling as to how many have committed crimes against the person, or crimes of violence, as opposed to crimes against property?

Mr. O'Connor: No. I know the statistics are available, but I do not have them with me.

Ms. Leslie Pringle Wright, law student, Queen's University, member of the Correctional Law Project: The statistics are available in the Solicitor Gen's report of the Committee on Mandatory Supervision that was released in 1981. There are a great number of tables on just those kinds of statistics.

Senator Buckwold: I would like to make an observation and perhaps get a response to it.

It seems to me that the major impact of your submission, which is a very good one—I personally am very impressed with

[Traduction]

M. O'Connor: Vous demandez des statistiques concernant ceux dont la libération a été révoquée plus d'une fois?

Le président: Oui.

M. O'Connor: Je n'ai pas ces statistiques.

Le président: Êtes-vous d'avis, d'après votre expérience concernant les pénitenciers, que cette situation existe réellement?

M. O'Connor: Elle se produit régulièrement.

Le président: Pourriez-vous dire que pour un détenu sur dix, la libération a été révoquée plus d'une fois?

M. O'Connor: Je n'en serais pas étonné; mais ce ne serait qu'une supposition.

Le président: Vous ne pensez pas toutefois que le nombre serait plus élevé? J'essaie d'avoir une idée du nombre de ceux dont la libération a pu être révoquée plus d'une fois. Pourriez-vous nous dire si dans la moitié des cas, il y avait déjà eu révocation auparavant? Avez-vous une idée à ce sujet?

M. O'Connor: Je ne crois pas pouvoir risquer un chiffre au hasard. Je ne sais pas. Il n'est certes pas inhabituel de faire face à une telle situation. Comme vous le savez, celui qui est incarcéré une fois a de grandes chances de l'être de nouveau, il n'y a aucun doute à ce sujet. Quelle en est la raison, nous pourrions en discuter sans fin. L'un des facteurs est que celui qui a déjà été incarcéré n'est pas très bien accueilli par les autres citoyens; donc, lorsqu'il est libéré, il a malheureusement tendance à s'associer avec d'autres qui ont eu la même expérience.

Le président: Il serait intéressant pour notre comité de connaître le pourcentage de ceux dont la libération est révoquée simplement pour un quasi-délit et des autres qui devraient être exclus de toute façon.

M. O'Connor: J'ai cité certaines statistiques à ce sujet dans mon mémoire. Il y en a environ un tiers dont la libération est révoquée pour quasi-délit. En d'autres termes, il y en a deux tiers dont la libération est révoquée parce qu'ils ont commis un nouveau délit, tandis que dans le premier tiers, il ne s'agit que d'une quasi-délit.

Le président: Des deux tiers dont la libération est révoquée pour des délits autres que des quasi-délits, savez-vous combien d'entre eux ont commis des voies de faits ou des crimes violents, par rapport aux délits concernant les dommages à la propriété?

M. O'Connor: Non. Je sais qu'il existe des statistiques à ce sujet, mais je ne les ai pas.

Mme Leslie Pringle Wright, étudiante en droit, université Queen's, Correctional Law Project: Les statistiques figurent dans le rapport du Solliciteur général sur le Comité chargé de l'étude de la surveillance obligatoire qui a été publié en 1981. Il contient de nombreux tableaux à cet égard.

Le sénateur Buckwold: J'aimerais faire une observation et peut-être obtenir une réponse.

Il me semble que la principale préoccupation exprimée dans votre mémoire, qui est très valable—je suis personnellement

[Text]

it—is the problem of the technical violations. You say at page 15:

That knowledge that the first slipup, no matter how small, might be the last, will for many prisoners remove the last vestige of benefit that this form of conditional release might afford them.

That is your final sentence before your conclusion. My observation, basically, is that the contribution you are making is to the effect that if this committee could see some way of protecting the rights of prisoners to the extent that those violations, no matter how small, would not preclude some of their opportunities in the future for possible remissions, that would be good. Is that a fair observation on my part, or am I limiting it much too severely?

Mr. O'Connor: What we are suggesting is that criminal punishment in Canada is harsh enough as it is, that this bill is unnecessary and could be counterproductive, and that as far as those convicted of criminal offences are concerned, that matter should be left to the presiding judge. You are right. The people most affected by this would be those who are not convicted of new offences, but who are simply technical violators; because they would go back and suffer the same result as people who have committed major offences, without having a court there to mitigate sentences, or without having the trappings of due process and they would be discriminated against in the matter of having the opportunity of earning further remission, all as a result of a hearing before the very system that is holding them there without due process.

Senator Buckwold: Perhaps, Madam Chairman, you could, for the committee, get some further statistics, which we would not expect these witnesses to have, in connection not just with the numbers at present, but the trends over the years since 1971, when we have moved into our present situation of violent crime. Has it been steadily increasing? Because, as we have already said, this bill is the result of public pressure arising from what has happened. Is there a momentum that is steadily increasing so far as violent crime against persons or property is concerned by those who are on remission, or has it always been about the same? It seems to me, just reading the newspapers—again, that is not a very accurate basis for forming conclusions—that we have a growing incidence of fairly significant contraventions of the criminal law, and other offences. I am not talking now of the small offences on the part of those people who are out, and who feel that they are really not running a very great risk if they are caught and convicted. They just step right back into their previous position insofar as remission is concerned. If that is the attitude of those who are out on remission, that they can get away with almost anything they want, you can understand why this kind of bill will have to be carefully considered.

Mr. O'Connor: What you have just put your finger on is precisely a perception of public opinion that this bill is a response to, as is gating. It is a result of certain famous incidents—the name Clifford Olsen, of course, comes to mind.

[Traduction]

impressionné—concerne des quasi-délits. Vous dites à la page 15:

Voulons-nous ajouter à toutes ces craintes celle, bien réelle, de n'avoir qu'une seule chance? On détruit chez de nombreux prisonniers le dernier vestige des avantages que la libération conditionnelle peut leur procurer.

C'est la dernière phrase avant votre conclusion. Je constate donc que la question que vous voulez faire ressortir est que si ce comité pouvait trouver un moyen de protéger les droits des prisonniers dans la mesure où ces quasi-délits, ne leur enlèveraient pas la chance de profiter à l'avenir de réduction de peine, ce serait une bonne chose. Est-ce une observation juste de ma part, ou est-ce trop limité?

M. O'Connor: Ce sur quoi nous insistons, c'est que les sanctions prévues par le code criminel au Canada sont suffisamment rigoureuses actuellement, et que ce projet de loi n'est pas nécessaire, il pourrait même avoir un effet contraire, et, en autant que son visé ceux qui sont accusés d'actes criminels, cette décision pourrait être laissée aux juges. Vous avez raison. Les contrevenants les plus touchés par ce projet de loi seront ceux qui ne sont pas condamnés pour un nouveau délit, mais qui ont commis des quasi-délits, parce qu'ils seront incarcérés et subiront le même sort que ceux qui ont commis un délit grave, sans pouvoir recourir aux tribunaux pour réduire la peine ou sans la procédure légale, et il y aura discrimination contre ceux qui ne pourront plus profiter d'une réduction de peine méritée.

Le sénateur Buckwold: Peut-être pourriez-vous, madame le président, obtenir d'autres statistiques pour le Comité, que ces témoins n'ont probablement pas, concernant non seulement le nombre actuel, mais les tendances depuis 1971, qui ont conduit à la recrudescence des crimes violents. La situation a-t-elle empiré constamment? Parce que, comme nous l'avons déjà dit, ce projet de loi est le résultat de pressions du public, suite aux événements qui se sont produits. Y a-t-il une tendance à une augmentation constante en ce qui concerne les crimes violents ou les dommages à la propriété chez ceux qui ont obtenu une réduction de peine, ou la situation a-t-elle toujours été la même? Il me semble, à la lecture des journaux (ici encore il ne s'agit pas d'une source très exacte pour tirer des conclusions) qu'il y ait une incidence de plus en plus grande de délits graves ainsi que d'autres infractions. Je ne parle pas actuellement des infractions légères que commettent la plupart de ceux qui sont en liberté et qui ont l'impression qu'ils ne courent pas vraiment de risque s'ils sont pris en flagrant délit et condamnés. Ils ne font que retourner à leur situation précédente en ce qui concerne la réduction de peine. Si ceux qui sont libérés grâce à la réduction de peine, croient qu'ils peuvent faire presque tout ce qu'ils veulent, vous pouvez comprendre pourquoi ce projet de loi devra être étudié très attentivement.

M. O'Connor: Vous venez justement de mettre le doigt sur ce qui est précisément la perception du public qui considère ce projet de loi comme une réponse, tout comme la suspension immédiate de libération conditionnelle. C'est à la suite de certains incidents célèbres—évidemment le nom de Clifford Olsen nous vient à l'esprit.

[Text]

This is a wrong perception, however. In the brief on page 3 we have referred to the Solicitor Gen's own report of 1981, from the Committee on Mandatory Supervision, which concluded that the public concern about violence on the part of paroled offenders is out of proportion to its actual incidence.

Senator Buckwold: It does not take too much to get it out of proportion. A few very visible, serious incidents will very quickly arouse the community.

The Chairman: You were not here when we heard the testimony the other day of the Elizabeth Fry Society. To their submission to us they appended a survey done by Professors Dood and Roberts of the Centre of Criminology at the University of Toronto. This is a very interesting survey dealing with the public perception of crime and various other matters. It is interesting because it simply substantiates the fact that the public's perception is entirely out of proportion with regard to the actual facts. We have to consider that report very carefully when we come to make decisions here.

Mr. O'Connor: The most telling point, I think, in response to that, is this: If a person is in jail he cannot commit any crime on the street. There is some very simple reasoning there. That is the basic police reasoning. They say, "You know, all I know is that if a guy is behind bars he's not going to be robbing banks." That is true, but on the other hand, if we talk about general deterrence, and if we say that the attitude of the person is that he can go and commit any crime with impunity, and is not going to suffer too much, to that I would have to respond in this way. If, as now, he can be revoked, and required to serve two or three years subject to earning remission, then I fail to see how it is going to make any difference to say, "OK. You are still going to be revoked, but you can earn remission, so instead of two years you are going to serve three for some technical violation such as violating curfew or going out of your area." It seems to me to be overkill. It is more of the same. It is not a qualitatively additional response.

Senator Buckwold: You keep coming back to violating the curfew as being the offence.

Mr. O'Connor: If it were a question of robbing a bank, again, the sentencing judge would have a discretion. If it were a question of violating curfew, or violating any other condition, then to say, "the risk you run for doing that is not only the possibility of being revoked but also that of not being able to earn any further remission," thus imposing that as an additional risk—to suppose that that would create the deterrent we are looking for would be unrealistic.

The Chairman: Mr. O'Connor, at page 5 of your brief you state that the mental health and dangerous offender legislation is adequate to protect society from disturbed inmates. We know that the dangerous offender provisions in the Code are not invoked very often. From your own experience, have you any idea as to how often the provincial mental health legislation has been used to commit an offender, released from

[Traduction]

Toutefois, cette perception est erronée. À la page 3 de notre mémoire, nous avons fait allusion au rapport du Solliciteur général lui-même, suite aux conclusions du Comité sur la surveillance obligatoire en 1981, voulant que les craintes du public concernant les actes de violence commis par les détenus qui ont obtenu une libération conditionnelle sont excessives étant donné l'incidence réelle de ces actes.

Le sénateur Buckwold: Il n'en faut pas beaucoup pour que l'inquiétude prenne des proportions exagérées. Il suffit de quelques incidents flagrants et graves pour que la collectivité s'inquiète rapidement.

Le président: Vous n'étiez pas ici l'autre jour au moment de la déposition des représentants de la Société Elizabeth Fry. Ils avaient annexé à leur mémoire une étude effectuée par les professeurs Dood et Roberts, du Centre de criminologie de l'université de Toronto. Il s'agit d'une très intéressante enquête au sujet de la perception que le public a du crime et de diverses autres questions. L'étude était intéressante car elle démontre que la perception du public est tout à fait disproportionnée par rapport à la réalité. Il nous faudra examiner ce rapport très attentivement avant de prendre des décisions.

M. O'Connor: À mon avis, l'argument le plus probant qu'on puisse opposer à cela, c'est que si une personne est en prison, elle ne peut commettre de crime dans la rue. Il s'agit d'un raisonnement très simple, en fait c'est celui de la police qui soutient que lorsqu'un individu est derrière les barreaux, il n'a pas les moyens de cambrioler des banques. C'est vrai, mais par ailleurs, en matière de dissuasion générale, si on affirme qu'un individu peut commettre un crime impunément ou à peu près, voici ce que je répondrai: s'il peut faire l'objet d'une révocation et être contraint de purger deux ou trois ans de détention au cours desquelles il devra mériter une remise de peine, je vois mal qu'elle différence il y aurait à imposer une révocation tout en permettant d'accumuler du temps de rémission. Le détenu se verrait alors imposer une peine de trois ans plutôt que de deux ans parce qu'il aurait commis une violation technique, comme par exemple violer le couvre-feu ou sortir de la zone autorisée. Cela reviendrait au même et la solution ne serait pas meilleure.

Le sénateur Buckwold: Vous prenez toujours la violation du couvre-feu comme exemple d'infraction.

M. O'Connor: Si c'était une question de cambriolage de banque, le juge aurait une certaine discrétion. S'il s'agissait d'une question de violation du couvre-feu ou de toute autre condition, il deviendrait alors irréaliste de croire qu'on obtiendrait l'effet de dissuasion voulue en prévenant le détenu qu'en agissant de la sorte il risque non seulement de voir sa libération révoquée mais de ne plus avoir droit d'accumuler du temps de remise de peine, ce qui constituerait un risque supplémentaire.

Le président: Monsieur O'Connor, vous indiquez à la page 5 de votre mémoire que les dispositions législatives qui régissent la santé mentale et les criminels dangereux suffisent à assurer la protection de la société contre les détenus déséquilibrés. Or, on sait que les dispositions du code criminel concernant les criminels dangereux sont rarement invoquées. D'après votre expérience, savez-vous si on a fréquemment invoqué la législa-

[Text]

prison, who is considered dangerous—or could those provisions be used in place of what the National Parole Board is now trying to accomplish through this gating procedure?

Mr. O'Connor: To be precise, you will notice that I did not say that the mental health legislation was adequate, but that combined with the present powers of the Parole Board it is adequate. I have two things to say: Firstly, it may be that the mental health legislation could be used more. Of course, it would require co-operation between the federal and provincial levels of government. We had a case a year ago where our client wanted to go to a psychiatric facility upon his release on mandatory, and we had to bring a great deal of pressure to bear in order to achieve that result. In other words, they were just going to let him out on the street. That was before they thought of gating.

The Chairman: Do you find there is a reluctance to use these procedures, or is it that the authorities feel they are over-worked, that they do not have the facilities or the personnel? What is the problem? Why do we not use these procedures?

Mr. O'Connor: I do sense a reluctance. Also I find that the federal authorities pass the buck—I am not saying wrongly. They place the blame on the provincial authorities. Firstly, provincially psychiatric hospitals will not take a person who is violent, or they will resist taking him.

The Chairman: But what is the alternative there—that he has to be considered a dangerous offender and committed to a place like Penetang?

Mr. O'Connor: In order to be committed to a mental institution under the mental health act, he has to be mentally ill. Merely the fact that he is a dangerous or violent person does not necessarily mean that he will fit the psychiatric definition of mental illness. There is also provision in the Criminal Code that a person, before his release, could be transferred to a psychiatric facility. That is not employed too often.

The other thing that has been brought to our attention recently, again by the federal authorities, is that the population of inmates in psychiatric facilities has gone down quite a bit, whereas the population at the federal penitentiaries has gone up. So it seems that there are more people, who formerly would be treated as mental patients, who are actually in prison. That is an area that probably should be looked at. That requires the co-operation of both levels of government.

Senator Buckwold: Perhaps I should say that in my home city of Saskatoon there is a federal psychiatric facility which has been open for only a relatively few years. It is able to handle only about one-third of its total capacity because of

[Traduction]

tion provinciale en matière de santé mentale pour écrouer un détenu libéré de prison qui est considéré comme dangereux, ou est-ce que ces lois pourraient être invoquées pour réaliser ce que la Commission des libérations conditionnelles tente actuellement de réaliser par la suspension immédiate de libération conditionnelle?

M. O'Connor: Pour être précis, je vous ferai remarquer que je n'ai pas affirmé que la législation en matière de santé mentale était adéquate, mais que l'utilisation combinée de la législation et des pouvoirs actuels de la Commission des libérations est efficace. J'aimerais dire deux choses à ce sujet: premièrement, on pourrait sans doute invoquer plus souvent la législation sur la santé mentale. Bien entendu, cela exigerait la collaboration des gouvernements fédéral et provinciaux. Il y a un an, il est survenu un cas où notre client désirait subir des soins psychiatriques dès sa libération sous surveillance obligatoire et nous avons dû déployer des efforts considérables pour obtenir qu'il en soit ainsi. En d'autres mots, les autorités s'apprêtaient tout simplement à le relâcher. Mais cela se passait avant qu'il soit question de suspension immédiate de la libération conditionnelle.

Le président: Croyez-vous qu'on est réticent à utiliser ces méthodes ou est-ce simplement que les autorités estiment être surchargées et ne pas disposer des moyens ou du personnel nécessaire? Quel est le problème? Pourquoi n'avons-nous pas recours à ces méthodes?

M. O'Connor: Je devine une certaine réticence. Je constate aussi que les autorités fédérales renvoient la balle, mais je ne prétends pas qu'elles le font à tort. Elles blâment les autorités provinciales. Les hôpitaux psychiatriques provinciaux refusent des personnes violentes, sinon elles opposent des obstacles à leur admission.

Le président: Mais quelle est la solution? Faut-il que le détenu soit considéré comme un criminel dangereux et envoyé dans un endroit comme Penetang?

M. O'Connor: Conformément à la loi sur la santé mentale, il faut, pour pouvoir être admis dans un hôpital psychiatrique, être un malade mental. Le détenu ne répond pas nécessairement à la définition du malade mental du seul fait qu'il est dangereux ou violent. Le Code criminel prévoit aussi qu'un détenu peut, avant sa libération, être transféré dans une institution psychiatrique. Mais ces dispositions ne sont pas souvent invoquées.

Récemment, les autorités fédérales nous ont signalé que la population de détenus dans des hôpitaux psychiatriques a considérablement diminué tandis que le nombre de détenus dans les pénitenciers fédéraux a augmenté. Il semble donc y avoir un plus grand nombre de personnes qui sont actuellement en prison qui auraient autrement été considérées comme patients psychiatriques. Il faudrait sans doute étudier cette question, mais cela exigera la collaboration des deux paliers de gouvernement.

Le sénateur Buckwold: Dans ma propre ville de Saskatoon, il y a un institut psychiatrique fédéral ouvert depuis quelques années seulement. Cet établissement ne fonctionne actuellement qu'au tiers de sa capacité en raison du manque de

[Text]

lack of staff and other problems. The costs are quite horrendous because of the limited number of people who are there. Yes the facility exists. There is the difficulty of getting qualified psychiatrists who are experts in the field. There is a variety of problems.

Mr. O'Connor: If this legislation is passed, it will mean that we will have more people in jail and we will be spending all kinds of money on steel bars and electronic devices to keep them there. That money may be better spent for other purposes. I have one client who has been sitting in his cell in solitary confinement at the Kingston Penitentiary since last July. The psychologist there has said to me that the man needs mental assistance, and he wondered whether I could do anything to get him out. But the power of the courts extend only so far. So that man sits there. It is a shame. Again, this type of proposal is one that will direct the spending of funds toward security or locking up, as opposed to being directed toward some of the other valuable and much needed areas.

The Chairman: Suppose we spent the money in that way, what is wrong with our procedures? If your client is sitting there in solitary confinement, does not the psychologist have authority to recommend that he be transferred to a facility where he could get appropriate psychiatric help?

Mr. O'Connor: He can make a recommendation, and, as far as I am aware, he has made a recommendation; but he does not make the decision.

The Chairman: Who makes the decision at that point? Is it the prison authorities?

Mr. O'Connor: The warden would make the decision in that case, because it is a transfer within the penitentiary itself, since there is a psychiatric unit in Kingston Penitentiary. But the warden, in making his decision, is under restraint and has his priorities. If the man is a violent person, and there is another fellow who is less violent, then it is easier for the warden to put the violent fellow in solitary confinement and to let the less violent fellow have treatment.

The Chairman: Then we get to the problem of when they reach the mandatory supervision period. The National Parole Board then wants to step in and gate a person because he is considered to be potentially dangerous. But during the time he has been in confinement he has had no particular treatment that might in any way alleviate the situation. On the one hand we have the warden making the decision that it is easier not to give him treatment, and we have the National Parole Board making a decision that he should stay in there—which, again, is a sentencing decision, and he will not get the treatment.

Senator Buckwold: The warden also has other functions, insofar as his capacity to handle his budget, the number of people he can put in the psychiatric ward, the staff on that ward, and so on is concerned. It is not because one person is

[Traduction]

personnel et d'autres difficultés. Les coûts d'exploitation sont extrêmement élevés compte tenu du nombre limité de patients qui s'y trouvent, mais les installations existent. On éprouve de la difficulté à recruter des psychiatres qualifiés dans ce domaine. Les problèmes sont multiples.

M. O'Connor: Si le projet de loi est adopté, cela entraînera un accroissement du nombre de détenus et des dépenses additionnelles pour la construction de cellules et de matériel électronique de surveillance. Cet argent pourrait être mieux utilisé. Un de mes clients du pénitencier de Kingston est détenu en isolement cellulaire depuis juillet dernier. Le psychologue de l'établissement m'a dit que cet homme avait besoin d'aide psychiatrique et il m'a demandé si je ne pouvais rien faire pour ce détenu. Mais les tribunaux ayant des pouvoirs limités, cet homme demeure là où il est. C'est une vraie honte. Je le répète, ce type de mesure législative fera qu'on consacrera encore plus d'argent à la sécurité et à la détention alors que ces fonds pourraient être utilisés directement dans d'autres domaines beaucoup plus utiles et urgents.

Le président: Supposons que nous dépensions cet argent de cette façon, qu'est-ce qui ne va pas avec nos méthodes? Si votre client est en isolement cellulaire, est-ce que le psychologue n'a pas le pouvoir de recommander qu'il soit transféré dans un établissement où il pourra recevoir des soins psychiatriques appropriés?

M. O'Connor: Le psychologue peut faire une recommandation et, autant que je sache, il l'a fait, mais il n'a pas de pouvoir de décision.

Le président: Qui prend la décision à cette étape? Les autorités du pénitencier?

M. O'Connor: Dans ce cas, la décision reviendrait au directeur puisqu'il s'agirait d'un transfert à l'intérieur du pénitencier, celui de Kingston étant doté d'une section psychiatrique. Le directeur doit cependant tenir compte de ses priorités. Si un détenu est violent et qu'un autre l'est moins, il devient alors plus aisé pour le directeur de placer le détenu violent en isolement cellulaire et d'autoriser l'autre à subir des traitements psychiatriques.

Le président: Un autre problème se pose lorsque le détenu devient admissible à une libération sous surveillance obligatoire. La Commission des libérations conditionnelles interviendra alors pour suspendre immédiatement la libération conditionnelle du détenu parce que ce dernier est considéré comme potentiellement dangereux. Or, ce détenu a été gardé en isolement cellulaire et n'a donc pu bénéficier d'un traitement particulier qui aurait pu améliorer son état. D'autre part, le directeur de l'établissement aura jugé plus aisé de ne pas l'autoriser à subir des traitements psychiatriques. La Commission des libérations conditionnelles, en décidant que le détenu devait demeurer en prison, impose une sentence et prive le détenu de traitements.

Le sénateur Buckwold: Le directeur a aussi d'autres responsabilités, notamment en ce qui concerne le budget, le nombre de personnes qui peuvent être envoyées en soins psychiatriques, le personnel disponible, etc. Il ne fonde pas sa décision sur

[Text]

more difficult to handle than another. I am sure he would like to send them all for treatment, if he could do so.

The Chairman: I believe that is true. I believe that was the point that Mr. O'Connor was making, namely, if we could spend more of our funds on that aspect of it.

Senator Buckwold: It is certainly a real budgetary problem. It affects many other aspects of prison services.

The Chairman: What would you think if the present bill were amended to stipulate that its provisions with respect to the ability to earn or to be credited with remission would become operative only if the inmate were convicted of a criminal offence, an indictable offence or an indictable offence using violence—or do you think that should be left to the trial judge at the time?

Mr. O'Connor: Obviously if that stipulation were put in, the bill would not be as regressive as it is now. I do not think it is necessary to pass the bill even in that amended form. I do not think it would be wise. While solving the problem so far as the technical violator is concerned, it would continue to illustrate the lack of faith in the courts in imposing appropriate sentences.

Senator Buckwold: Let us look at the public reaction. We constantly read of cases where under the present law, people who commit violent crime are convicted and find themselves in an advantageous position, comparatively, because they go right back to their previous status and start earning remission and all that sort of thing. I do not think you can completely ignore that.

Mr. O'Connor: I believe there is a misconception there also. If a person is convicted of a serious offence the court has the jurisdiction to impose a consecutive sentence. Certainly, the person will be entitled to earned remission, as he is now. Earned remission provides an incentive to positive behaviour, and gives the authorities the control mechanism enabling them to keep the lid on the situation in the prisons. To do away with it would create a lot more tension in the prison system. It is a misconception to think that somehow, because of earned remission in the past, the inmate will suddenly, after being sentenced, be back on the street again. There are mathematical and theoretical possibilities based on some interpretations of the law which have not yet been tested to the effect that a person who is sentenced for a new offence under some circumstances can gain a benefit from previous remission and serve a shorter sentence than otherwise. As well, there is the possibility, which is the most likely scenario, that a person charged with an offence will be suspended and revoked and have to serve the remainder of his term. If his sentence is consecutive to the remainder of the term, the judge can keep in mind, as in the case of the *Queen versus Pearce*, that the inmate is entitled to get out after two-thirds of that sentence.

The Chairman: Looking at the mathematics of this matter, if a person commits an offence when out under mandatory

[Traduction]

l'attitude du détenu. Je suis sûr que s'il le pouvait, le directeur permettrait à tous les détenus qui en ont besoin de suivre des traitements.

Le président: Je le pense aussi. M. O'Connor faisait justement valoir ce point de vue, à savoir que nous pourrions consacrer plus d'argent aux soins psychiatriques.

Le sénateur Buckwold: Cela pose certainement un problème budgétaire réel et d'autres aspects des services offerts par les pénitenciers sont touchés.

Le président: Accepteriez-vous que le projet de loi soit modifié de manière que les dispositions qui régissent la réduction de peine méritée ou créditée ne s'appliquent qu'aux détenus condamnés pour infraction criminelle, acte criminel ou acte criminel avec violence—sinon, croyez-vous que cela devrait être laissé à la discrétion du juge qui préside le procès?

M. O'Connor: De toute évidence, si le projet de loi était modifié en ce sens, il ne serait pas aussi régressif qu'il l'est actuellement. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'adopter le projet de loi sous cette forme. Ce ne serait pas sage. On réglerait le problème de la violation technique, mais on continuerait d'entretenir le doute quant à l'aptitude des tribunaux à imposer des sentences appropriées.

Le sénateur Buckwold: Voyons quelle est la réaction du public. On entend constamment parler de cas d'individus qui, en vertu de la loi actuelle, ont commis des actes de violence, sont condamnés et se retrouvent dans une situation relativement avantageuse puisqu'ils retrouvent leur situation précédente et commencent à accumuler du temps de réduction de peine, et ainsi de suite. On ne peut pas ignorer complètement cet aspect.

M. O'Connor: Il y a sûrement malentendu à cet égard. Si un individu est condamné pour une infraction grave, le tribunal a le pouvoir d'imposer une peine consécutive. L'individu continuera certainement de bénéficier d'une réduction de peine méritée. La réduction de peine méritée incite à la bonne conduite et fournit aux autorités un mécanisme de contrôle qui leur permet de surveiller la situation dans les établissements. La suppression de cette mesure engendrerait beaucoup plus de tension dans le système pénitentiaire. Il est erroné de croire que parce qu'un détenu a accumulé du temps de réduction de peine, il pourra se retrouver libre après avoir été condamné. Il y a des possibilités mathématiques et théoriques basées sur certaines interprétations de la loi qui n'ont pas encore été vérifiées, à l'effet qu'une personne qui est condamnée pour une nouvelle infraction pourra bénéficier d'une réduction de peine précédente et voir sa nouvelle peine réduite. Il est également possible, et plus vraisemblable que le détenu accusé d'une infraction fera l'objet d'une suspension et d'une révocation et qu'il devra purger la totalité de sa peine. Si sa peine est consécutive au reste de sa première peine, le juge pourra tenir compte du fait, comme dans le cas de la *Reine c. Pearce*, que le détenu est admissible à une libération après avoir purgé les deux-tiers de sa peine.

Le président: En ce qui concerne l'aspect mathématique de la question, si un individu commet une infraction alors qu'il

[Text]

supervision of, say, a period of three years, and is sentenced to five years for the subsequent offence, and his mandatory supervision is revoked and he returns to prison, under the present rules if the sentence is consecutive, when the inmate returns to prison he has three years earned remission left. Does the consecutive sentence start after that three-year period? Under the present system when would the earned remission start?

Mr. O'Connor: He is revoked and sentenced to five years consecutive, so he has three years plus five years, a total of eight years. Section 14 of the Parole Act causes those sentences to merge and to become one eight-year sentence.

Senator Lapointe: So he earns remission on the eight years starting immediately?

Mr. O'Connor: Right.

The Chairman: If we were to change the present law to something approximating what is here and take out all the technical offenders and leave the criminal offenders and if that person went back into prison, that person would automatically lose all his earned remission forever and he would still have a five year sentence tacked on the end of his existing sentence. Would we have to amend that section of the Parole Act to which you referred to say that he could only start earning remission at the conclusion of the first three years of his sentence or, when he commenced serving his five year sentence?

Mr. O'Connor: It depends on your intention. If you want the system to work so that the person will have to serve those three years solidly and receive no remission, then after that three years he would earn remission on the five years.

Senator Lapointe: But does he have the right to earn remission on the following five years or is it abolished entirely?

Mr. O'Connor: In my opinion, according to the wording of this proposal, he would still be entitled.

The Chairman: Right from the day he went back to serve the eight years?

Ms. Pringle Wright: After he served the first three years. He has to serve the first three years without earning any remission and once he starts on his five year sentence, he would begin earning remission again.

Senator Buckwold: He has forfeited that?

The Chairman: That is the proposal, whether it be a criminal or technical offence.

Mr. O'Connor: That is a moot point. If we look at it technically, the way the legislation reads, he is not entitled to

[Traduction]

bénéficie d'une libération sous surveillance obligatoire pour une période de trois ans, qu'il se voit imposer une peine d'emprisonnement de cinq ans pour sa nouvelle infraction et que sa libération sous surveillance obligatoire est révoquée et qu'il retourne en prison, selon les règles actuelles, si la peine est consécutive, lorsque le détenu retourne en prison il lui restera encore trois ans de réduction de peine méritée. Est-ce que le détenu commence à purger sa peine consécutive après la période de trois ans? Selon le système actuel, quand la réduction de peine méritée commencera-t-elle?

M. O'Connor: Il fait l'objet d'une révocation et est condamné à une peine consécutive de cinq ans; cela lui fera donc une peine de trois ans plus cinq ans, soit huit ans. En vertu de l'article 14 de la Loi sur les libérations conditionnelles, ces deux peines devraient être fusionnées et n'en faire qu'une seule de huit ans.

Le sénateur Lapointe: Le détenu accumulerait donc du temps de réduction de peine sur une période de huit ans immédiatement?

M. O'Connor: C'est exact.

Le président: Si la loi était modifiée à peu près dans le sens de ce qui est dit ici et qu'on ne tenait pas compte des délinquants techniques, mais seulement des délinquants criminels et que l'individu en cause était renvoyé en prison, il perdrait automatiquement et définitivement tout le temps de réduction de peine accumulée et il se retrouverait avec une peine de cinq ans d'emprisonnement consécutive à la première peine. L'article de la loi dont vous parliez devrait-il être modifié de façon que le détenu ne commence à accumuler du temps de réduction de peine qu'à la fin des trois premières années de sa peine ou lorsqu'il commencerait à purger sa peine de cinq ans?

M. O'Connor: Tout dépend de votre intention. Si vous voulez un système qui oblige le détenu à purger trois ans ferme sans aucune possibilité de remise, il commencerait à mériter du temps de réduction de peine sur sa peine de cinq ans après la période de trois ans.

Le sénateur Lapointe: Pourrait-il mériter une réduction de peine sur les cinq années qui suivent ou ce droit serait-il aboli complètement?

M. O'Connor: A mon avis, selon la formulation du projet de loi, il y aurait encore droit.

Le président: A compter du jour où il commencerait à purger sa peine de huit ans?

Mme Pringle Wright: Après avoir purgé trois ans. Il devrait d'abord faire les premiers trois ans sans mériter de réduction de peine et dès le début de la peine de cinq ans, il pourrait recommencer à mériter une réduction de peine.

Le sénateur Buckwold: Il en serait privé?

Le président: C'est ce qui est proposé, qu'il s'agisse d'un acte criminel ou d'une infraction technique.

M. O'Connor: Cet aspect est discutable. Pour ce qui est de l'aspect technique, d'après la loi actuelle, le détenu ne pourrait

[Text]

be credited with earned remission during that portion. Clause 24.11(1)(b) reads:

Where an inmate was released subject to mandatory supervision and the mandatory supervision is revoked, the inmate

(b) is not entitled to be credited with earned remission in respect of the sentence he was serving on mandatory supervision or in respect of any other sentence until he has served that portion of his sentence equal to the period of time that remained to be served immediately prior to the revocation.

In the way that is worded, it would not require a change to the National Parole Act. But I think there would be a moot point at the end of that three years. The three years are up and he is now serving that portion of his sentence that resulted from his five year consecutive term. At that point there may be a question as to whether he is not entitled to be credited with remission earned during the three years. Now, for example, if a person is serving life imprisonment, every month they say, "if you were entitled to earned remission you would have received 15 days remission." So in a sense an inmate earns remission but he does not receive the credit for it.

The Chairman: You are saying that at the end of the three years they may go back and take in the whole eight year sentence in terms of the span of remission?

Mr. O'Connor: I am not saying it exists, I am saying that it is arguable.

The Chairman: What would be the difference then between a consecutive and a concurrent sentence? If he were sentenced to five years to run concurrently with the unexpired portion of his previous sentence, what would be the effect?

Mr. O'Connor: If it is concurrent, what it would amount to is that he has five years from the date of the sentence or, in other words, two years more than he had before. So he gets three years by reason of revocation.

The Chairman: But under Bill S-32 it would be five years rather than eight years and he could not earn any remission for the first three years or the balance of the earlier sentence, so he would only earn remission on the final two year portion of the sentence. Is that your interpretation of what would happen?

Senator Lewis: I don't see it that way. He would have to serve the three years irrespective of what the earned remission is on the final sentence.

The Chairman: I think I said that.

Senator Lewis: He might get out within a month after the three years.

The Chairman: Why?

Senator Lewis: Because he had earned it on the new sentence.

[Traduction]

mériter une réduction de peine pendant cette période. L'alinéa 24.11(1)(b) stipule:

Un détenu dont la liberté sous surveillance obligatoire a été révoquée

b) ne peut bénéficier d'aucune réduction de peine à l'égard de celle qu'il purgeait en liberté sous surveillance obligatoire ou de toute autre qu'il peut encourir, avant qu'il n'ait purgé la partie de la peine ou des peines d'emprisonnement qui lui sont imposées égale à ce qu'il lui restait à purger de sa peine immédiatement avant la date de la révocation.

De la façon dont le projet de loi est formulé, il ne sera pas nécessaire de modifier la Loi sur les libérations conditionnelles de détenus. Il y aurait cependant un aspect discutable qui se poserait à la fin de la période de trois ans. Supposons que cette période est arrivée à son terme et que le détenu purge la partie de sa peine qui résulte de la peine consécutive de cinq ans. A cette étape, on pourrait se demander si le détenu ne pourrait pas bénéficier d'une réduction de peine pendant les trois ans. Par exemple, un individu qui purge une peine d'emprisonnement aurait accumulé 15 jours de réduction par mois s'il avait pu bénéficier d'une réduction de peine. En un sens, le détenu accumule du temps de réduction de peine, mais ce temps ne lui est pas crédité.

Le président: Vous dites qu'à la fin de la période de trois ans, les autorités peuvent tenir compte de la totalité de la peine de huit ans pour ce qui est de la période de réduction?

M. O'Connor: Je ne dis pas que c'est le cas, mais c'est un aspect qui pourrait être discuté.

Le président: Quelle différence y a-t-il entre une peine consécutive et une peine concurrente? Si un détenu était condamné à une peine de cinq ans, consécutive à la période non purgée d'une peine précédente, quel effet cela aurait-il?

M. O'Connor: Si la peine est concurrente, le détenu devrait purger cinq ans à compter de la date de la peine où, en d'autres mots, deux ans de plus qu'auparavant. Il obtient donc trois ans compte tenu de la révocation.

Le président: En vertu du Bill S-32, ce serait cinq ans plutôt que huit ans et le détenu ne bénéficierait d'aucune réduction de peine pour les trois premières années ou pour le reste de la sentence précédente de sorte qu'il n'accumulerait du temps de réduction de peine que pour les deux dernières années de la peine. Selon vous, est-ce comme cela que les choses se passeraient?

Le sénateur Lewis: Je ne vois pas les choses ainsi. Le détenu devrait purger ses trois ans indépendamment du temps de réduction de peine méritée pour la peine finale.

Le président: Je pense que c'est ce que j'ai dit.

Le sénateur Lewis: Il pourrait être libéré dans le mois qui suivrait la période de trois ans.

Le président: Pourquoi?

Le sénateur Lewis: Parce qu'il aurait accumulé du temps de réduction sur la seconde peine.

[Text]

Senator Buckwold: He would not start earning it until after he completed his three years.

The Chairman: So what this amounts to is that the law is not clear. In other words, no matter which way we interpret it we are open to argument as to the effect.

Senator Lewis: Perhaps I am wrong. Does it say "shall not earn?"

The Chairman: It says:

(b) is not entitled to be credited with earned remission in respect of the sentence he was serving on mandatory supervision—

So that is the previous sentence.

or in respect of any other sentence—

That means that the inmate cannot even be earning it and, I suppose, that is the moot point.

Mr. O'Connor: The issue here is; are the words "not entitled to be credited with earned remission" the same as earned remission?

Senator Buckwold: Am I over-simplifying things in saying that for the first three years there is no earned remission at all but then in the subsequent period he starts earning his remission?

The Chairman: That is what we are wondering about, the effect of this wording.

Senator Buckwold: I think we should get that clarified. The other thing is, when does he become eligible for parole? Is it after one-third of the sentence and from what period?

Mr. O'Connor: I don't think this will change the parole eligibility. In fact, in the absence of a new sentence he is already eligible for parole because he has been under mandatory supervision. So he is going to be eligible for parole in the absence of a new sentence immediately. The chance of his getting out is very minimal, obviously, and will be even more minimal, I suppose, if this legislation is passed.

Senator Buckwold: Again using the three-year and five-year reference, at the end of his three years he could, possibly, be given parole?

Mr. O'Connor: Yes, he could.

Senator Buckwold: He may not serve any of the second, the subsequent, sentence?

Mr. O'Connor: Yes, depending on what his total sentence is and assuming that he is eligible for parole, yes, he could be given parole.

Senator Buckwold: Therefore, this bill does not affect the parole situation at all?

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Le détenu ne commencerait à mériter du temps de réduction de peine qu'après avoir complété ses trois ans.

Le président: En somme, la loi n'est pas claire. En d'autres mots, peu importe l'interprétation qu'on en fait, on peut toujours opposer des arguments.

Le sénateur Lewis: Je peux me tromper. Est-il dit qu'il ne peut «mériter une réduction de peine?»

Le président: La disposition se lit comme suit:

b) ne peut bénéficier d'aucune réduction de peine à l'égard de celle qu'il purgeait en liberté sous surveillance obligatoire...

il s'agit donc de la peine antérieure.

Ou de tout autre qu'il peut encourir...

Le détenu ne peut donc pas même mériter de réduction de peine, et je crois que c'est là le point de litige.

M. O'Connor: La question qui se pose est la suivante: l'expression «ne peut bénéficier d'aucune réduction de peine» désigne-t-elle la même réalité que la «réduction de peine méritée?»

Le sénateur Buckwold: Serait-il trop simpliste de considérer que pendant les trois premières années, il n'est possible de mériter aucune réduction de peine, mais que pendant la période subséquente, le détenu peut commencer à mériter sa réduction?

Le président: Nous nous préoccupons en effet de l'incidence de cette formulation.

Le sénateur Buckwold: Je crois qu'il faudrait éclaircir ce point. D'autre part, quand un détenu devient-il admissible à la libération conditionnelle? Est-ce après qu'il a purgé le tiers de sa peine, et à partir de quand?

M. O'Connor: Je ne crois pas que les critères d'admissibilité à la libération conditionnelle aient été modifiés. En fait, sauf s'il y a eu une nouvelle condamnation, le détenu est déjà admissible à la libération conditionnelle étant donné qu'il a été mis en liberté sous surveillance obligatoire. Il sera donc immédiatement admissible à la libération conditionnelle, à condition qu'aucune nouvelle condamnation n'ait été prononcée. De toute évidence, sa chance d'être libéré est très minime, et je présume qu'elle sera davantage réduite si le projet de loi est adopté.

Le sénateur Buckwold: Prenons encore une fois comme référence les périodes de trois et cinq ans; à la fin de ces trois ans, le détenu est-il admissible à la libération conditionnelle?

M. O'Connor: Oui.

Le sénateur Buckwold: Il se peut même qu'il n'ait pas du tout à purger la deuxième peine qui lui a été imposée?

M. O'Connor: Oui, tout dépend de la peine à purger et de l'admissibilité à la libération conditionnelle; il pourrait effectivement être libéré.

Le sénateur Buckwold: Par conséquent, ce projet de loi ne touche aucunement la question de la libération conditionnelle?

[Text]

Mr. O'Connor: It does not change parole eligibility. As a practical matter, it is just that it is an illustration of the implementation of a policy that would result in a minimal likelihood of his getting parole. If a person is going to be turned down for parole and is going to go out on mandatory, only to be revoked, and if the legislation is going to come down this hard on him at that point, seeming to want to ensure that he stays in, the likelihood of his getting parole is small, I would think.

Senator Buckwold: He might get it fairly quickly once he got into his second term, however.

Senator Lapointe: I have a final question. Are your goals equipped with computers to prevent the board from becoming crazy?

Mr. O'Connor: No, we are working on that, though.

The Chairman: On behalf of honourable senators I would like to thank our witnesses very much indeed. Mr. O'Connor, Ms. Pringle Wright and Mr. Engel, we appreciate your presentation to us this morning. I think you have given us several matters that we will want to look into far more carefully. You have raised an interesting problem for Senator Godfrey with respect to another aspect of the Charter. I am referring to the matter you raised regarding due process and the lack of the right to appeal decisions of an administrative board such as the National Parole Board. Your testimony has been extremely helpful to us and we are grateful that you took the time to come.

Mr. O'Connor: Thank you very much for the opportunity, Madam Chairman.

The Chairman: Honourable senators, I shall make a brief announcement to you. It is possible that the Senate will not sit next week, but our meetings will continue, you will be happy to know. I should like to suggest, however, that we make one change in our schedule. We will meet Tuesday afternoon at 3.30 with representatives of the John Howard Society, after which we will deal with a private member's bill. The meeting that we have scheduled for Thursday morning, however, will be changed to Wednesday afternoon at 1.30. In this way, we can compress the number of meetings somewhat in order to allow honourable senators a little more flexibility on their own time. Thank you very much.

The committee adjourned.

[Traduction]

M. O'Connor: Il ne change pas les critères d'admissibilité à la libération conditionnelle. A toutes fins utiles, il ne s'agit que de la concrétisation d'une politique qui aurait pour effet de réduire au minimum la probabilité de la libération conditionnelle. Si un détenu se voit refuser la libération conditionnelle, et que le droit à la liberté sous surveillance obligatoire ne lui est accordé que pour être ensuite révoqué, et si la loi se révèle si stricte à son égard qu'il lui soit pratiquement impossible de sortir du pénitencier, je crois que la probabilité de la libération conditionnelle dans son cas serait minime.

Le sénateur Buckwold: Il pourrait cependant l'obtenir assez rapidement une fois qu'il aura commencé à purger sa seconde peine.

Le sénateur Lapointe: J'aurais une dernière question. Vos pénitenciers sont-ils munis d'ordinateurs pour éviter que la Commission ne se trouve dépassée par la situation?

M. O'Connor: Non, par contre, nous travaillons actuellement en ce sens.

Le président: Au nom de tous les sénateurs, je tiens à remercier nos témoins. Monsieur O'Connor, madame Pringle Wright et monsieur Engel, nous avons bien apprécié l'exposé que vous nous avez présenté ce matin. Je crois que vous avez soulevé plusieurs questions qui méritent un examen approfondi. Vous avez signalé un problème intéressant pour le sénateur Godfrey, en ce qui a trait à un autre aspect de la Charte. Je veux parler de la question que vous avez soulevée en ce qui a trait à la procédure légale et à l'absence d'un droit d'appel relatif aux décisions d'un organisme administratif tel la Commission nationale des libérations conditionnelles. Votre témoignage nous a été extrêmement utile, et nous vous savons gré d'avoir bien voulu prendre le temps de comparaître devant nous.

M. O'Connor: Je vous remercie de nous avoir donné l'occasion, madame le président.

Le président: Messieurs les sénateurs, j'aurais une brève annonce à vous faire. Il est possible que le Sénat ne siège pas la semaine prochaine, mais vous serez heureux d'apprendre que nos séances se poursuivront. Je voudrais seulement proposer un changement d'horaire. Nous nous réunirons mardi après-midi à 15 h 30 avec les représentants de la John Howard Society, et nous traiterons ensuite d'un projet de loi d'initiative parlementaire. Toutefois, la séance prévue pour jeudi matin sera reportée à mercredi après-midi à 13 h 30. De cette façon, nous pourrions concentrer les séances de sorte que les sénateurs puissent jouir d'un peu plus de souplesse dans leur temps libre. Merci beaucoup.

La séance est levée.

APPENDIX "41-A"

CORRECTIONAL LAW PROJECT

FACULTY OF LAW,
QUEEN'S UNIVERSITY
KINGSTON, ONTARIO

SUBMISSION TO THE
STANDING SENATE COMMITTEE
ON LEGAL AND
CONSTITUTIONAL AFFAIRS

ON

BILL S-32, AN ACT TO
AMEND THE PENITENTIARY ACT AND
THE PAROLE ACT

FEBRUARY, 1983

APPENDICE «41-A»

CORRECTIONAL LAW PROJECT

FACULTÉ DE DROIT,
UNIVERSITÉ QUEEN'S
KINGSTON (ONTARIO)

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU COMITÉ SÉNATORIAL
PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET
CONSTITUTIONNELLES

SUR

LE PROJET DE LOI S-32,
LOI MODIFIANT LA LOI SUR
LES PÉNITENCIERS ET LA
LOI SUR LA LIBÉRATION
CONDITIONNELLE DE DÉTENUS

FÉVRIER 1983

TABLE OF CONTENTS

Introduction: The Correctional Law Project

Bill S-32

Bill S-32: The Wrong Approach

Consequences of the Bill

(a) For the Public

(b) for the Prisons

(c) For the Prisoner

Some Examples From Our Files

Conclusions

Introduction

The Correctional Law Project is a provincially funded organization providing legal services to prison inmates, mainly those of federal penitentiaries in the Kingston area. The Project is headed by two lawyers, and is run in conjunction with a credit course for law students in their second or third year at Queen's University. In addition to attending Correctional Law classes, the students travel to the 9 penitentiaries in the Kingston area, on a regular basis to assist in the provision of legal services.

The primary objective of the Projects is to deal with the legal concerns of particular inmates, and we frequently provide advice and/or representation at parole, post-suspension, deportation and disciplinary hearings. We also assist inmates in preparing Prisoners' Appeals and our lawyers act as counsel in litigating cases of concern in the correctional law field. In performing these functions, the Project deals with a broad spectrum of individuals, ranging from some of the most dangerous and notorious criminals in Canada to those convicted of non-violent property offences. Similarly, the assistance we provide can vary widely from the giving of summary advice, to advice on the calculation of sentences, and the conduct of complex and sensitive legal actions.

As well as addressing specific legal concerns, we are concerned with broader issues regarding the administration of the criminal justice and prison system. It is therefore from both a legal and a social perspective that the Correctional Law Project has reviewed Bill S-32. We have met together and discussed both the short term and the long term implications of the Bill. We have attempted to examine the Bill in light of concerns raised by the public, the National Parole Board, the Correctional Service of Canada, and the prisoners themselves. It is our opinion that the Senate should not approve Bill S-32. Our reasons, briefly stated, are set out in the following pages.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction: Le Correctional Law Project

Le projet de loi S-32

Le projet de loi S-32: une mauvaise orientation

Conséquences du projet de loi

a) pour le public

b) pour les prisons

c) pour le prisonnier

Exemples tirés de nos dossiers

Conclusion

Introduction

Le Correctional Law Project est une organisation financée par la province qui fournit des services d'aide juridique aux détenus, surtout à ceux des pénitenciers fédéraux de la région de Kingston. Les étudiants en deuxième et en troisième année de droit à l'université Queen's participent, dans le cadre d'un cours doté de crédits aux activités de cette organisation que dirigent deux avocats. En plus d'assister à des cours en droit correctionnel, les étudiants se rendent régulièrement dans les neuf pénitenciers de la région de Kingston pour aider à assurer des services d'aide juridiques.

Notre organisation a pour objectif premier de trouver des solutions aux problèmes juridiques des détenus et nous fournissons fréquemment des conseils ou des services d'avocat lors des audiences sur la libération conditionnelle, la révision du cas après une suspension et la déportation et lors des audiences disciplinaires. Nous aidons aussi les détenus à préparer leurs appels et nos avocats agissent à titre de conseillers juridiques dans les litiges touchant le domaine du droit correctionnel. En exécutant ces fonctions, les membres de notre organisation traitent avec des personnes de tous genres qui varient des criminels les plus dangereux et les plus notoires du Canada à ceux qui ont été reconnus coupables de délits non violents contre la propriété. La nature de l'aide que nous fournissons peut aussi varier énormément, allant des simples conseils sommaires, aux conseils sur le calcul des peines jusqu'à la conduite de procédures juridiques complexes et délicates.

En plus de nous occuper de questions juridiques précises, nous nous intéressons à des questions de plus grande portée touchant l'administration de la justice pénale et du système pénitentiaire. C'est donc dans une perspective à la fois juridique et sociale que les participants au Correctional Law Project ont examiné le projet de loi S-32. Nous nous sommes réunis pour étudier les répercussions à court et long terme du projet de loi. Nous avons tenté d'examiner le projet de loi à la lumière des préoccupations exprimées par le public, la Commission nationale des libérations conditionnelles, Le Service Correctionnel du Canada et les prisonniers eux-mêmes. Nous sommes d'avis que le Sénat ne devrait pas approuver le projet de loi S-32. Nos motifs, énoncés brièvement, apparaissent dans les pages qui suivent.

Bill S-32

The proposed Bill has two extremely dramatic effects on penitentiary sentences. Firstly, on revocation of mandatory supervision the Bill would prevent an inmate from earning remission on the remaining portion of his sentence. Secondly, upon revocation of mandatory supervision the Bill would remove the discretion the National Parole Board now has to recredit all or part of the remission previously earned which is lost by reason of revocation.

It is clear that since its inception in 1971, mandatory supervision has generated a great deal of controversy. Persisting concerns have related to the public's anxiety over release of potentially dangerous inmates, as well as over the "revolving door syndrome".

In addition, there has been some skepticism about the overall effectiveness of mandatory supervision, since statistical findings have been largely inconclusive on this point. As well, the inmates themselves have bitterly resented being on mandatory supervision for a portion of their sentence during which they feel they have "earned" their freedom. In sum, these factors have combined to make mandatory supervision both a highly sensitive, and a highly political issue.

Bill S-32 appears to have been put forward as a response to the first two concerns: public anxiety over danger and the revolving door syndrome.

Bill S-32: The Wrong Approach

While recognizing that the concerns about potentially dangerous people are legitimate, it should be noted that one of the conclusions of the 1981 Committee on mandatory supervision was that public concern about violence committed by federal offenders is largely out of proportion to its actual incidence. Moreover, the Committee pointed out that at best, a more than 10: 1 false positive ratio would be achieved by implementing a proposal such as Bill S-32. (The false positive ratio represents the number of persons kept in who would not commit a serious new offence, to the number of those who would.)

The Correctional Law Project is concerned that in overreacting to public anxiety, Bill S-32 has failed to address other aspects of mandatory supervision which, both long and short term, are equally necessary considerations for a just and effective prison system. The anticipated effects of the Bill on the system as a whole, as well as on individuals, must be assessed. It is our fear that because Bill S-32 is not an integrated response to the mandatory supervision problem, it will not be an effective one.

Though the purpose of Bill S-32 appears to be to reduce the risks posed by dangerous offenders, the new proposals will not affect:

(1) those who are serving life sentences who are not eligible to earn remission and are not subject to mandatory supervision. (2) Those who commit murder while on mandatory supervision and are consequently sentenced to life imprisonment.

Projet de loi S-32

Le projet de loi a deux incidences extrêmement sérieuses sur les peines d'emprisonnement. Premièrement, en cas de révocation de la surveillance obligatoire, le projet de loi obligerait le détenu à purger ce qui reste de sa peine sans bénéficier des réductions de peine. Deuxièmement, en cas de révocation de la surveillance obligatoire, le projet de loi retirait à la Commission nationale des libérations conditionnelles le pouvoir discrétionnaire de réattribuer, en partie ou en totalité, les réductions de peine déjà méritées qui ont été perdues en raison de la révocation.

Il est clair que depuis sa création en 1971, le programme de surveillance obligatoire a suscité une vive controverse. La population s'est dite inquiète de la possibilité que des détenus dangereux puissent être libérés et du «syndrome de la récidive».

En outre, l'efficacité globale du programme de surveillance obligatoire a été mise en doute puisque les données statistiques à cet égard ont été peu concluantes. Par ailleurs, les détenus eux-mêmes se sont fortement opposés à l'idée d'être en surveillance obligatoire pour la partie de leur peine pendant laquelle ils estiment avoir «mérité» leur liberté. Bref, ces facteurs ont contribué à transformer la surveillance obligatoire en une question délicate et très politique.

Le projet de loi S-32 semble avoir été présenté en réponse aux deux premières préoccupations: le danger perçu par la population et le syndrome de la récidive.

Projet de loi S-32: une mauvaise orientation

Tout en reconnaissant la validité des craintes que suscite la remise en liberté des détenus virtuellement dangereux, nous tenons à signaler que le comité qui a étudié la surveillance obligatoire en 1981 a conclu, entre autres, que les craintes du public concernant les actes de violence commis par les détenus fédéraux sont excessives étant donné l'incidence réelle de ces actes. En outre, le Comité a signalé que l'application des propositions du projet de loi S-32 créerait, au mieux, un faux rapport positif de 10 à 1. (Ce faux rapport positif correspond au nombre de détenus gardés en prison qui ne commettraient pas une nouvelle infraction grave par rapport au nombre de ceux qui en commettraient.)

Ce qui inquiète fortement les membres du Correctional Law Project c'est qu'en raison d'une réaction exagérée aux craintes du public, d'autres aspects de la surveillance obligatoire aient été exclus du projet de loi S-32 alors qu'à court et à long terme, ils sont tout aussi nécessaires à la mise en place d'un système pénitentiaire juste et efficace. Les incidences prévues du projet de loi sur le système dans son ensemble et sur les particuliers, doivent être évaluées. Nous craignons que la solution qu'offre le projet de loi S-32 au problème de la surveillance obligatoire soit inefficace parce qu'elle n'est que partielle.

L'objectif du projet de loi S-32 semble être de réduire les risques posés par les détenus dangereux mais les nouvelles propositions n'auront aucune incidence sur:

1) Ceux qui purgent des peines d'emprisonnement à vie et qui ne sont pas admissibles à une réduction de peine méritée ni assujettis à la surveillance obligatoire; 2) ceux qui commettent un meurtre pendant qu'ils sont sous surveillance obligatoire et

ment and (3) those who commit crimes while on mandatory supervision which result in lengthy additional sentences.

Yet, Bill S-32 will affect in a very negative way a significant number of inmates, by giving them only one chance to succeed on mandatory supervision. In our opinion, the rigidity of the "one chance" option for an inmate is one of the more serious drawbacks of Bill S-32. This will be especially true for inmates who have been refused parole and who therefore will have only one opportunity to be reintegrated into the community with support, prior to the end of their sentences. Such a result is incongruous given that inmates on parole who have been revoked will continue to be allowed to have a second chance in the form of mandatory supervision. Mandatory supervision is itself a form of punishment, a restriction on what, prior to 1971, was freedom achieved through earning remission. Mandatory supervision is said to be justified on the grounds that, by providing support for the prisoner and monitoring the prisoner's activity it offers some protection for society. By this proposal those who need supervision the most will have the least opportunity for it.

Although it is theoretically possible under Bill S-32 that an inmate whose mandatory supervision has been revoked will still be granted parole, it is not very likely. An inmate who reaches his mandatory supervision release date will have been denied parole at least once and possibly several times. After having been released on mandatory supervision and revoked, an inmate is less likely to be granted parole than he would have been prior to such revocation.

Furthermore, there appears to be little justification for the "one chance" approach. The National Parole Board already has a wide variety of powers with which it can control and supervise inmates at any stage in their sentence; consequently the risks posed by a second chance are minimal. These powers include the Parole Board's ability to impose very strict conditions on the release of an inmate. These can relate to almost every aspect of an inmate's life. Control can be as powerful as restricting where an individual may go, and with whom he or she may associate. Conditions may also include reporting to the police at regular intervals, and always include reporting to a parole officer. The Parole Board may revoke a person's mandatory supervision for a breach of any of these conditions, notwithstanding that it may not constitute an actual offence of any kind. In addition the National Parole Board has the considerable power of being able to revoke mandatory supervision without notice and without a hearing.

Other mechanisms for control exist in the form of Mental Health and Dangerous Offender legislation. Under certain conditions, these provisions will permit the involuntary commitment of seriously disturbed inmates to a psychiatric facility

qui, par conséquent, sont condamnés à une peine d'emprisonnement à vie, et 3) ceux qui, pendant qu'ils sont sous surveillance obligatoire, commettant des crimes punissables pour de longues peines d'emprisonnement additionnelles.

Or le projet de loi S-32 nuira énormément à un nombre considérable de détenus du fait qu'ils n'auront qu'une seule chance de réussir sous la surveillance obligatoire. À notre avis, la rigidité de cette «chance unique» pour les détenus est l'une des plus sérieuses lacunes du projet de loi S-32. Cela sera tout particulièrement vrai pour les détenus à qui on aura refusé la libération conditionnelle et qui n'auront donc qu'une seule chance d'être réintégrés à la collectivité, avec l'appui nécessaire, avant l'expiration de leur peine. Un tel résultat serait incongru puisque les détenus dont la libération conditionnelle aura été révoquée continueront d'avoir une seconde chance puisqu'ils seront admissibles à la surveillance obligatoire. Ce programme est en lui-même une forme de punition, une restriction de ce qui était, avant 1971, une liberté acquise grâce aux réductions de peine méritées. On prétend que la surveillance obligatoire est justifiée parce que, en fournissant un certain appui aux détenus et en surveillant leurs activités, elle permet de protéger la société. Or, la proposition que nous étudions aura pour conséquence de refuser la surveillance obligatoire à ceux qui en ont le plus besoin.

Même s'il est théoriquement possible, en vertu du projet de loi S-32, qu'un détenu dont la surveillance obligatoire a été révoquée soit admissible à la libération conditionnelle, cela est peu probable. Quand le détenu deviendra admissible à la libération sous surveillance obligatoire, on lui aura déjà refusé la libération conditionnelle au moins une fois et possiblement plusieurs fois. Le détenu dont la liberté sous surveillance obligatoire aura été révoquée, il aura alors moins de chances d'obtenir une libération conditionnelle.

Par ailleurs, il semble difficile de justifier l'option de la «chance unique». La Commission nationale des libérations conditionnelles dispose déjà d'une vaste gamme de pouvoirs qui lui permettent de contrôler et de surveiller les détenus à n'importe quel stade de leurs peines; par conséquent, les risques que posent une seconde chance sont minimes. Par ces pouvoirs, notons la possibilité qu'a la Commission des libérations conditionnelles d'imposer des conditions très strictes sur la remise en liberté d'un détenu. Ces conditions peuvent toucher presque tous les aspects de la vie d'un détenu. Le contrôle qu'exerce la Commission lui permet même d'imposer des restrictions sur les endroits où peut aller un détenu et sur les personnes avec qui il peut s'associer. Les conditions peuvent aussi prévoir que le détenu se présente à la police à des intervalles réguliers et stipulent toujours qu'il doit se présenter à un agent des libérations conditionnelles. La Commission nationale des libérations conditionnelles peut révoquer la liberté sous surveillance obligatoire d'un détenu pour toute infraction à l'une ou l'autre de ces conditions, même s'il ne s'agit pas d'une infraction réelle. En outre, la Commission nationale des libérations conditionnelles possède un pouvoir considérable du fait qu'elle peut révoquer la liberté sous surveillance obligatoire sans préavis et sans audience.

D'autres mécanismes de contrôle existent en vertu des lois sur la santé mentale et sur les contrevenants dangereux. Dans certains cas, ces dispositions permettront l'internement involontaire de détenus sérieusement perturbés dans un établisse-

ty, and the indefinite incarceration of convicted persons shows to be dangerous. These powers, combined with the powers of the Parole Board, are in our opinion adequate to protect society. Of course, there is a risk in releasing any prisoner in a penitentiary back into the society wherein he has already demonstrated improper conduct and which, moreover, has become foreign to him by reason of the unnatural experience of imprisonment to which he has been subjected. To intensify and prolong the actual imprisonment, however, may increase that risk and will certainly consume scarce resources that might otherwise be available to allocate to improved supervision and support programmes.

Consequences of the Bill

(a) For the Public

As mentioned earlier, Bill S-32 will not affect many of the most notorious prisoners in Canada today. Nor does the Bill really solve the problem which is uppermost in the minds of the Canadian public: the risk that an inmate released on mandatory supervision will commit a violent crime. At the same time, one of the saddest ironies of our penitentiary system remains, since those inmates who need the most help upon release are given the least. This problem has not been addressed by Bill S-32.

Bill S-32 does address the "revolving door" problem. However, as mentioned earlier, one effect of not releasing inmates on mandatory supervision a second time is to imprison ten low-risk offenders along with the one dangerous offender who would otherwise commit a serious crime. Even if one looks solely at the immediate consequences, this price is too high to pay. But there will be other consequences as well. First, the dangerous inmate who is kept inside will not be there forever: when finally released at warrant expiry date, without supervision or aid of any kind, it may be more likely that this person will return to violence. (In other words, Bill S-32 in some cases may only delay, and in most cases increase, the chance of violence in the community.) Second, those low risk inmates caught together in the same net with the already violent ones, will face increased bitterness and frustration and possibly an increased level of hostility.

The second dramatic consequence of this Bill must not be overlooked. On October 15, 1977 certain changes to the *Parole Act* were made. One significant change gave the National Parole Board the power to recredit remission upon revocation of parole or mandatory supervision. Bill S-32 would take that power away. The effect is as drastic and inequitable as the provision that prevents an inmate from earning further remission.

Let us take an example of an inmate serving a 15 year sentence who having been released on mandatory supervision after 10 years is revoked shortly thereafter, say on conviction for shoplifting for which he receives a 30 day concurrent sentence. Upon revocation, he would be committed to serve a 5 year term. The National Parole Board, however, has the power to recredit part of that remission; they may, for example, recredit one half and require him to serve a 2½ year term. He would earn remission and come out on mandatory supervision

ment psychiatrique, et l'incarcération pour une durée indéterminée de personnes condamnées qui auront été jugées dangereuses. Ces pouvoirs, combinés à ceux de la Commission nationale des libérations conditionnelles, suffisent, à notre avis, pour protéger la société. Évidemment, il est dangereux de renvoyer un détenu dans la société où il a déjà fait preuve de mauvaise conduite et qui lui est devenue étrangère étant donné les conditions anormales dans lesquelles il a vécu. Par contre, le fait d'intensifier et de prolonger l'incarcération peut augmenter ce danger et grugera les rares ressources qui pourraient par ailleurs être affectées à l'amélioration des programmes de surveillance et de soutien.

Conséquences du projet de loi

(a) Pour le public

Comme nous l'avons déjà mentionné, le projet de loi S-32 ne touchera pas un grand nombre des détenus actuels les plus notoires. Il ne résout pas non plus le problème qui préoccupe le plus les Canadiens: le danger qu'un détenu libéré sous surveillance obligatoire commette un délit violent. De plus, l'un des aspects les plus tristes de notre système pénitentiaire demeure, car les détenus qui ont le plus besoin d'aide au moment de leur libération sont ceux qui en reçoivent le moins. Le projet de loi S-32 ne traite pas de ce problème.

Par contre, il traite du problème de la récidive. Mais comme nous l'avons déjà mentionné, en refusant d'accorder une deuxième libération sous surveillance obligatoire, dix détenus peu dangereux peuvent se retrouver avec un autre qui, lui, commettrait un délit grave s'il était libéré. Même si l'on ne considère que les conséquences immédiates, le prix à payer est beaucoup trop élevé. Mais il y aura aussi d'autres conséquences. Premièrement, le délinquant dangereux gardé derrière les barreaux n'y restera pas à jamais: à la fin de sa sentence, sans surveillance ni aide quelconque, il commettra fort probablement un autre délit violent (autrement dit, le projet de loi S-32 peut retarder ce danger pour la société en certains cas et l'augmenter dans la majorité des autres.) Deuxièmement, les détenus peu dangereux qui sont pris dans le même filet que ceux qui sont déjà violents deviendront plus amers et frustrés et éventuellement plus hostiles.

Le projet de loi a une deuxième conséquence grave qui ne doit pas être négligée. Le 15 octobre 1977, certaines modifications étaient apportées à la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*. Était notamment accordé à la Commission nationale des libérations conditionnelles les pouvoirs de créditer à un détenu, une autre remise de peine sur révocation de la libération conditionnelle ou de la surveillance obligatoire. Le projet de loi S-32 lui retirerait ce pouvoir. L'effet en serait aussi grave et injuste que la disposition selon laquelle un détenu ne peut une seconde fois gagner des crédits au titre de la remise de peine.

Prenons l'exemple d'un détenu qui est condamné à 15 ans de prison et qui est libéré sous surveillance obligatoire après dix ans. Mais juste après, sa libération est révoquée pour vol à l'étalage et il est condamné à une peine parallèle de 30 jours. A cause de cette révocation, il serait condamné à cinq ans de prison. Toutefois, la Commission nationale des libérations conditionnelles a le pouvoir de lui accorder de nouveaux crédits pour une remise de peine partielle; elle peut, par exemple, lui réduire à nouveau sa peine de moitié, ce qui l'obligerait donc à

again after 20 months and be on mandatory supervision for 40 months. If this Bill is passed all the discretion of the National Parole Board to recredit remission is taken away and this man would serve five years or 60 months without benefit of remission. The example, though not precise, is very close to being an account of an actual case from our files.

In our opinion Bill S-32 does not protect the public. It will not affect many of the most notorious criminals in Canada. It will only delay, and not prevent, the commission of violent crimes by dangerous prisoners. It will have perverse consequences, in terms of its effects upon inmates, including some who would otherwise not be a threat to the public.

(b) For the Prisons

In our view Bill S-32 will have at least three adverse effects on Canadian prisons.

First, and most obviously, this Bill will put more people in prison. The Solicitor-Gen has emphasized the positive aspects of this, largely in terms of protection of the public. Unfortunately, this is not the whole story. The Canadian penitentiary system is currently operating perilously close to full capacity. In the Kingston area, for example, almost all the prisons are full. At some institutions, in the Kingston area and elsewhere, inmates are being forced to sleep two to a cell. This phenomenon, known as "double bunking", can only increase as a result of Bill S-32.

The consequences of an overcrowded prison can be dramatic. It is beyond debate that in an overcrowded situation, tension will inevitably begin to rise, and the possibility of major outbreaks of violence or riots cannot be ruled out. One must remember as well that many Canadian penitentiaries are very old. In the Kingston area three of the larger institutions (Kingston Penitentiary, Collins Bay Institution and the Prison for Women) are over fifty years old, the Kingston Penitentiary dating from 1842. Bill S-32 will add to the already difficult conditions in all these prisons.

A second adverse effect of the Bill is that it will reduce incentives for a substantial group of inmates. For those whose mandatory supervision has been revoked there will be no reason to get involved in a positive way inside the prison, nor to cooperate with the authorities. Although a few may remain philosophically unmoved, it is likely that, for the majority, Bill S-32 will mean hostility and frustration. More importantly, the impact of the Bill on this group is bound to have consequences for every inmate. The creation of a new class of prisoners who do not have the same opportunity to earn remission as the rest, will create resentment. Additionally, and of extremely great importance, all inmates will be adversely affected by the increased uncertainty in their lives; Bill S-32 will be perceived as merely another way for the authorities to keep someone inside. The fact that parole remains available as a possible act of benevolence may tend only to increase the anxiety of uncertainty.

faire deux ans et demi de prison. Comme il pourrait aussi gagner des crédits au titre de la remise de peine, il pourrait être libéré sous surveillance obligatoire après 20 mois, donc pour 40 mois. Si ce projet de loi était adopté, le pouvoir conféré à la Commission disparaîtrait et ce détenu devrait donc purger une peine de cinq ans (ou 60 mois) sans pouvoir gagner de crédit au titre de la remise de peine. Bien que de façon imprécise, cet exemple se rapproche beaucoup d'un cas figurant dans nos dossiers.

A notre avis, le projet de loi S-32 ne protège pas le public. Il ne touchera pas en grand nombre les criminels notoires au Canada. Il n'empêchera pas les détenus dangereux de perpétrer d'autres délits violents mais ne fera que retarder le processus. Il aura des conséquences extrêmement négatives sur les détenus, dont certains ne seraient pas autrement une menace pour la société.

(b) pour les prisons

A notre avis, le projet de loi S-32 aura au moins trois répercussions négatives dans les prisons canadiennes.

Premièrement, et de toute évidence, ce projet de loi entraînera une augmentation de la population des prisons. Le solliciteur général en a souligné les aspects positifs, surtout sur le plan de la protection du public. Malheureusement, tel n'est pas le fin mot de l'histoire. Les pénitenciers canadiens sont actuellement presque pleins à craquer. Dans la région de Kingston, par exemple, presque toutes les prisons sont pleines. Dans certains établissements, dans la région de Kingston et ailleurs, on place deux détenus par cellule et le projet de loi S-32 ne peut qu'accentuer ce phénomène.

Les conséquences de la surpopulation des prisons peuvent être très graves. Indiscutablement, dans une situation de surpeuplement, la tension commencera à monter et l'on ne peut exclure la possibilité d'éclatement majeur ou de mutinerie. Il faut aussi se rappeler que bon nombre des pénitenciers canadiens sont très vieux. Dans la région de Kingston, trois des principaux établissements (le pénitencier de Kingston, Collins Bay Institution et la prison des femmes) ont plus de cinquante ans, la création du pénitencier de Kingston remontant à 1842. Le projet de loi S-32 accentuera les conditions déjà difficiles qui règnent dans ces prisons.

Deuxièmement, le projet de loi aura un effet décourageant sur un nombre appréciable de détenus. En effet, pourquoi les détenus dont la libération sous surveillance obligatoire a été révoquée chercheraient-ils à se bien conduire en prison ou à coopérer avec les autorités? Bien que ce ne soit pas certain, il est probable que le projet de loi S-32 créera de l'hostilité et de la frustration chez la majorité des détenus. Fait encore plus important, les effets du projet de loi sur ce groupe auront inévitablement des conséquences sur tous les autres détenus. La création de nouvelles catégories de prisonniers qui n'ont pas comme les autres la possibilité de gagner des crédits pour une remise de peine sera source de ressentiment. En outre et la chose revêt une importance extrêmement grande, tous les détenus ressentiront encore plus d'incertitude dans leur vie; le projet de loi S-32 sera perçu comme tout simplement une autre façon pour les autorités de garder les détenus derrière les barreaux. Le fait que la libération conditionnelle pourra continuer d'être accordée (par charité) aura peut-être pour effet

If this Honourable Committee hears from any source the argument that Bill S-32 will deter misconduct in or out of prison, we suggest that such is not the case. In prison, discipline not only through solitary confinement but through loss of remission is available. Thus, if prison misconduct is serious or frequent, it is within the power of the authorities to virtually eliminate mandatory supervision by taking away remission. As regards mis-conduct on supervision, for such that amounts to a new crime surely we should rely on the courts to provide primary punishment through such additional sentences as are appropriate. For technical violations such as breach of curfew or suspicion of crime, this proposal is overkill. If revocation as it is now does not deter a person from this type of misconduct, neither will the additional consequences proposed.

The third adverse consequence of the Bill, in our opinion, is that it represents a misdirection of energy and resources. It seems ironic that, at a time when there is a critical shortage of after-care facilities for prisoners, when university education for prisoners is having funding withdrawn, when programmes within prisons are being cut back and when, in our experience many are waiting up to two to three months to get a bed or a halfway house, the Ministry of the Solicitor Gen is devoting its efforts to increased incarceration.

It is our submission that Bill S-32 will have serious deleterious effects on Canadian prisons. It will increase over-crowding. It will create uncertainty and frustration for prisoners. It represents a misallocation of time and effort.

(c) *For the Prisoner*

Justice for inmates is a personal right and also an essential condition of their socialization and personal reformation. It implies both respect for the persons and property of others and fairness in treatment.

—*Report to Parliament, Sub-Committee on the Penitentiary System in Canada, 1977, p. 87.*

At present one-third of those revoked while on mandatory supervision are the so-called "technical violators": those who are suspended and revoked by the Board for a variety of reasons, but who are either not charged or are not convicted of a new offence. Under Bill S-32, these inmates will be required to serve the unexpired portion of their present sentence, without receiving any benefit from remission.

The other two-thirds of those inmates whose mandatory supervision is revoked, have their mandatory supervision revoked by reason of a conviction for an indictable offence. Under Bill S-32, these inmates will be allowed to earn remission on their new sentence, but will have to serve the unexpired portion of their present sentence in its entirety.

d'augmenter tout simplement l'anxiété qu'engendre l'incertitude.

Si le Comité entend de quelque source que ce soit l'argument voulant que le projet de loi S-32 incite à la bonne conduite à l'intérieur ou à l'extérieur des prisons, qu'il sache que tel n'est pas le cas. En prison, la discipline est possible non seulement grâce à l'isolement préventif mais aussi grâce à la suppression des remises de peine. Ainsi, si les actes de mauvaise conduite en prison sont graves ou fréquents, les autorités ont le pouvoir de supprimer la surveillance obligatoire en éliminant la remise de peine. Pour ce qui est des actes de mauvaise conduite pendant que le détenu est sous surveillance, et s'il s'agit d'un autre crime, nous devrions certes confier aux tribunaux le soin d'infliger la première peine par des sentences supplémentaires appropriées. Mais pour des infractions techniques comme la violation du couvre-feu ou un délit présumé seulement, cette proposition est trop forte. Si la révocation n'empêche pas une personne d'agir ainsi, ce ne sont pas les conséquences supplémentaires proposées qui l'en empêcheront non plus.

Troisièmement, nous estimons que le projet de loi équivaut à mal orienter les énergies et les ressources. En période où il existe une grave pénurie de centre d'aide aux détenus libérés, où les fonds affectés à l'enseignement universitaires destinés aux détenus sont retirés, où les programmes administrés dans les prisons sont réduits et où bon nombre attendent de deux à trois mois pour obtenir un lit ou une place dans une maison de transition, il est ironique que le ministère du Solliciteur général concentre ses efforts sur l'augmentation de l'incarcération.

Nous estimons que le projet de loi S-32 aura de graves répercussions négatives dans les prisons canadiennes. Il créera un surpeuplement et de l'incertitude, et de la frustration chez les prisonniers. Il représente une mauvaise utilisation du temps et des efforts.

(c) *Pour le prisonnier*

A l'heure actuelle, un tiers de ceux dont la libération sous surveillance obligatoire a été révoquée représente le groupe des «contrevenants techniques»: ceux qui voient leur libération suspendue ou révoquée par la Commission pour diverses raisons mais qui ne sont pas accusés ou reconnus coupables d'une nouvelle infraction. Aux termes du projet de loi S-32, ces détenus devront purger le reste de la peine à laquelle ils ont été condamnés, sans pouvoir obtenir de crédit pour une remise de peine.

L'autre deux tiers des détenus, dont la liberté sous surveillance obligatoire a été révoquée perdent à toute fin pratique, ce droit lorsqu'ils sont accusés d'un acte criminel. Aux termes du projet de loi S-32, en effet, ces détenus pourront bénéficier d'une réduction de toute nouvelle peine, à condition d'avoir d'abord purgé la totalité de la peine qu'ils purgent actuellement.

The Bill makes the consequences of revocation much more severe; indeed, it will require many inmates to serve additional years without any opportunity to be released (except through parole). Yet at the same time the Bill does not add any new procedural safeguards to the revocation process. This will have the following effects.

One group of inmates will, in addition to a post-suspension hearing, have the right to a trial and an opportunity to respond, usually with the help of counsel, to the new charges laid against them. Indeed it seems likely that upon conviction, at least in some cases, the sentencing judge will take into account the effect of Bill S-32 and will award a lighter sentence as a result. In any event, this group of inmates, upon revocation, will be given the full protection of the law.

On the other hand, those who are not charged with a new offence upon revocation will not receive such protection. They will be given a post-suspension hearing by the National Parole Board, at which they are entitled to have an assistant present. If dissatisfied, they will have the right to request a (paper) re-examination of the Board's decision. Unlike in a court of law, the subject of a post-revocation hearing is not entitled to a judicial determination of the case against him. No witnesses are called. The rules of evidence do not apply. No onus is placed on his accuser. In our view, given the seriousness of the consequences of revocation as a result of Bill S-32, this failure to provide additional procedural safeguards breaches the spirit of the new *Charter of Rights and Freedoms*.

One final word: it is a maxim of prison life that uncertainty creates tension. The Parliamentary Sub-Committee has commented as follows:

When an inmate enters the penitentiary system, he should not only be instructed clearly and precisely about rules of conduct and the expectations of prison authorities—which is not generally the case now—but he should also be able to know the length of time that he may expect to be in prison. His conduct in prison is significantly affected by the way he defines and understands his goals.

—*Report to Parliament, Sub-Committee on the Penitentiary System in Canada, 1977, p. 96.*

Bill S-32 adds another element to the already complex process of sentence calculations. It adds more uncertainty to the lives of those imprisoned. For those inmates with whom we come into contact who are extremely apprehensive about whether they can make it on the street, it is an additional burden for them to bear.

Some Examples for our Files

The following case histories have been taken from the files of our clients. These are hypothetical examples but represent the stories of real people who could be affected by Bill S-32.

Avec ce projet de loi les conséquences de la révocation ont une plus grande portée. De nombreux détenus seront contraints à purger plusieurs années de peine supplémentaires sans possibilité de libération (si ce n'est en libération conditionnelle). Pourtant le processus de révocation n'est assorti d'aucune nouvelle garantie en matière de procédure. Cela aura les conséquences suivantes:

Un premier groupe de détenus aura, en plus d'une audience faisant suite à l'annulation, le droit à un procès avec possibilité de se défendre, normalement avec l'aide d'un avocat, contre les nouveaux chefs d'accusation déposés contre eux. Il est en effet probable qu'au moment de prononcer sa sentence de condamnation, le juge, du moins dans certains cas, tiendra compte des conséquences de ce projet de loi, et imposera une peine moins sévère. De toute façon, ce groupe de détenus pourra bénéficier, en cas de révocation, de l'entière protection de la loi.

Mais d'un autre côté, les détenus qui ne sont pas accusés de nouveaux délits en cas de révocation n'auront pas droit à une telle protection. La Commission nationale des libérations conditionnelles leur accordera, suite à la suspension, une audience où ils ont le droit d'avoir quelqu'un pour les aider. S'ils sont insatisfaits, ils ont le droit de demander que la décision de la Commission soit réexaminée (sur papier). Contrairement à ce qui se passe dans un véritable tribunal, la personne qui obtient une audience après révocation n'a pas le droit à une décision judiciaire relativement aux accusations qui pèsent contre elles. Aucun témoin n'est cité à comparaître. Les règles sur la preuve ne s'appliquent pas, la personne qui l'accuse n'ayant pas à supporter le fardeau de la preuve. Selon nous, vue les conséquences de grande portée de la révocation aux termes du projet de loi S-32, le fait que ce projet ne comporte aucune nouvelle garantie en matière de procédure est une lacune contraire à l'esprit de la nouvelle *Charte des droits et libertés*.

Une dernière remarque: une des constantes de la vie en prison c'est que l'incertitude crée de la tension. Le sous-comité parlementaire a d'ailleurs déclaré à ce sujet:

«Dès son entrée dans le système pénitentiaire, le détenu devrait non seulement être mis clairement et précisément au courant des règles de conduite établies et des désirs des autorités de la prison, ce qui n'est généralement pas le cas à l'heure actuelle, mais il devrait aussi être en mesure de connaître la durée éventuelle de son séjour en prison. Son comportement en prison est en grande partie déterminé par la façon dont il conçoit et comprend ses objectifs».

Troisième rapport du *Sous-comité sur le Régime des institutions pénitentiaires au Canada*, 26 mai 1977, p. 45:107, & 463.

Le projet de loi S-32 ne fait que compliquer encore davantage le mécanisme déjà complexe de calcul des peines. Il fait planer une plus grande incertitude sur les vies des personnes emprisonnées. Pour les détenus avec lesquels nous nous sommes entretenus et qui se demandent avec beaucoup d'inquiétude s'ils arriveront à se conduire normalement à l'extérieur, cela représente un fardeau supplémentaire.

Exemples tirés de nos dossiers

Nous avons tiré les cas suivants de dossiers sur nos clients. Ce ne sont pas des exemples hypothétiques mais des histoires

Mr. A. was out on mandatory supervision and received permission from his parole officer to take a trip with his biker friends. While away from his city he was charged with impaired driving and as a result his mandatory supervision was suspended (not by his own parole officer). It was subsequently revoked with the reasons given as failure to comply with the conditions of his travel pass and associating with bikers other than from his own club.

Mr. B. was on parole for eighteen months and was employed. He was arrested on charges of possession and extortion and his parole was revoked. One charge was withdrawn but on review the revocation was confirmed. Later the other charge against Mr. B. was withdrawn but further review of the revocation was refused.

Mr. C. had served 10 years in prison having been classified as a dangerous offender. He had been on parole for six months when he was suspended for lying about his work qualifications and drinking. At his revocation hearing the psychiatrist and his employer supported his release. The Parole Board disagreed and his parole was revoked.

Mr. D. was out on mandatory supervision when he was charged with a provincial Liquor Licence offence. His mandatory supervision was suspended and he was being held in the county jail awaiting trial as he had pleaded not guilty. Mr. D. was told that the charges against him had been withdrawn so he did not ask for arrangements to be made to take him to court on that day. The information he had received about the charges being withdrawn was wrong so he was tried *in absentia*, convicted and his mandatory supervision was revoked.

Mr. E. was released on mandatory supervision after serving 11 years. He had difficulty adjusting at home with his parents. His mandatory supervision was suspended and he was sent to a maximum security institution where he has been waiting since October to hear the decision on his post-suspension hearing.

As student members of the Correctional Law Project we have heard these people's stories. They, as the "technical violators" of the mandatory supervision system, would be affected by the provisions of Bill S-32 in a way that seems to us to be grossly unfair.

For example, if a prisoner serving a 12 year sentence is released on mandatory supervision after 8 years in prison and his mandatory supervision is revoked because he is found drinking in a public place, then he would, if the new legislation were in effect, have to serve four more years inside the penitentiary for an offence which for most of us would result in a minimal fine.

Mr. B., in our example, could serve the remaining portion of his sentence inside a penitentiary for being in a motorcycle club, something which is not an offence at all. Mr. C. could serve a length of time for lying and Mr. E. could be incarcerated

de personnes en chair et en os qui pourraient être visées par le projet de loi S-32.

M. A. était en liberté sous surveillance obligatoire et reçut de son agent de libération conditionnelle la permission d'effectuer un voyage avec ses amis motocyclistes. Une fois à l'extérieur de sa ville, il fut accusé de conduite avec facultés affaiblies, ce qui a provoqué la suspension de sa liberté sans surveillance obligatoire (pas par son propre agent de libération conditionnelle). Sa libération conditionnelle fut par la suite révoquée parce qu'il n'avait pas respecté les conditions imposées pour son voyage et qu'il avait fréquenté des motocyclistes autres que ceux de son propre club.

M. B. était en libération conditionnelle pour dix-huit mois et était employé. Il fut arrêté sous l'inculpation de possession et d'extorsion et sa libération conditionnelle fut révoquée. Un des chefs d'accusation fut retiré, mais après examen la révocation fut maintenue. Par la suite l'autre chef d'accusation qui pesait contre M. B. fut également retiré, mais un nouvel examen de la révocation lui fut refusé.

M. C., qui avait été mis dans la catégorie des délinquants dangereux, avait déjà purgé dix ans de prison. Il était en libération conditionnelle depuis six mois lorsqu'il fut suspendu pour avoir menti concernant sa qualification professionnelle et parce qu'il avait bu. Lors de son audience de révocation, le psychiatre et son employeur étaient favorables à ce qu'il soit relâché. La Commission des libérations conditionnelles était d'un autre avis et sa libération conditionnelle fut révoquée.

M. D. était en liberté sous surveillance obligatoire lorsqu'il fut accusé d'un délit aux termes de la loi provinciale sur les boissons alcoolisées. Sa liberté sous surveillance obligatoire fut suspendue, mais comme il avait plaidé non coupable il avait été mis dans la prison locale en attendant son procès. On l'informa qu'on avait laissé tomber les accusations qui pesaient contre lui; il ne demanda donc pas qu'on prenne les dispositions pour le ramener au tribunal ce jour-là. Mais l'information qu'il avait reçue était fautive, alors il fut jugé en *absentia*, condamné et sa liberté sous surveillance obligatoire fut révoquée.

Si le projet de loi S-32 est adopté, aucune de ces personnes ne pourrait profiter d'une deuxième libération sous surveillance obligatoire, seule chance réelle qu'elles ont de réapprendre à se comporter en société après avoir passé de nombreuses années en prison.

Lorsque, en qualité de membres étudiants du Projet d'étude de la Loi sur les institutions pénitentiaires, nous nous rendons dans les pénitenciers de Kingston, nous passons beaucoup de temps à écouter.

M. E. fut en liberté sous surveillance obligatoire après avoir purgé une peine de onze ans. Il eut de la difficulté à s'adapter à sa nouvelle vie dans la maison de ses parents. Sa liberté en surveillance obligatoire fut suspendue et il fut envoyé à une institution à sécurité maximale où il attend, depuis octobre, la décision relative à l'audience faisant suite à la suspension.

En qualité de membres étudiants du projet d'étude de la Loi sur les institutions pénitentiaires, nous avons écouté ces personnes nous raconter leur cas. Puisqu'elles avaient «techniquement enfreint» les règles de la surveillance obligatoire, les

ed for having difficulty adjusting to an environment which has quite naturally become foreign to him.

If Bill S-32 is enacted, none of these people would get a second chance to be released with the supervision that may help them have a realistic chance to succeed on the street after a lengthy prison sentence.

When as student members of the Correctional Law Project, we go into the penitentiaries in Kingston, we spend a lot of time listening. Many of those whom we talk to have had very few successes in their lives. They have also failed to get parole. They may be unable to express themselves well; unable to be well organized about release planning; and also be very nervous about their ability to cope in and with society after their years inside. To these fears, do we want to add the very real fear that they only have once chance? That knowledge that the first slip up, no matter how small, might be the last, will for many prisoners remove the last vestige of benefit that this form of conditional release might afford them.

Conclusions

We have tried to show in this brief why Bill S-32 should not be passed. In our opinion, the Bill will have negative effects on the federal penitentiary system as a whole. Equally important, the Bill will make it more difficult for many individual prisoners: it will lead to difficulties for them inside the prison, and it will make it harder for them to adjust to life in the community when they are eventually released.

Further, the proposal belies a lack of faith in our sentencing courts which we feel is unjustified. Furthermore, any deficiencies in our penal system will be made more pronounced by this re-allocation of resources away from after-care and training into more high security imprisonment. The proposal will have its greatest effect on the "technical" violations which are already a major source of bitterness and hostility because of their vague parameters and the lack of due process in revocation hearings.

In our discussions prior to the preparation of this brief, it was apparent that many of us have different conceptions of how the prison system could be improved. What unites us is a conviction that Bill S-32 is a simplistic and ill-conceived approach to a very complex problem.

The foregoing is respectfully submitted for your consideration.

dispositions du projet de loi S-32 les toucheraient d'une façon qui nous paraît foncièrement injuste.

Par exemple, si un prisonnier qui purge une peine de douze ans obtient d'être libéré sous surveillance obligatoire après huit années passées en prison et que cette liberté surveillée est révoquée parce qu'on le trouve en train de boire dans un endroit public, il aurait, dans le cas où la nouvelle législation est adoptée, à purger quatre autres années d'emprisonnement en raison d'un délit pour lequel la plupart d'entre nous ne seraient passibles que d'une amende minimale.

Il se pourrait que M. B., de notre exemple, soit tenu de purger le reste de sa peine dans une institution pénitentiaire pour avoir fait partie d'un club de motocyclistes, ce qui n'a rien de délictueux, M. C. serait à nouveau emprisonné pour avoir menti, ainsi que M. E. parce qu'il avait eu des difficultés à s'adapter à un environnement qui lui était tout naturellement devenu étranger. Beaucoup de ceux à qui nous parlons n'ont pas réussi grand chose dans leur vie. Ils n'ont pas non plus réussi à obtenir une libération conditionnelle. Ils ont parfois de la difficulté à s'exprimer; sont incapables de bien planifier leur libération et se demandent avec beaucoup d'inquiétude s'ils pourront vivre à nouveau en société après leurs années d'incarcération. Voulon-nous ajouter à toutes ces craintes celle, bien réelle, de n'avoir qu'une seule chance? On détruit chez de nombreux prisonniers le dernier vestige des avantages que la libération conditionnelle peut leur procurer.

Conclusion

Nous avons cherché à expliquer dans le présent mémoire pourquoi le projet de loi S-32 ne doit pas être adopté. Il aura à notre avis, des répercussions néfastes sur l'ensemble du régime pénitentiaire fédéral. Mais, et c'est tout aussi important, il compliquera encore davantage la vie de nombreux prisonniers: il leur créera des difficultés à l'intérieur de la prison et ils trouveront plus difficile de s'ajuster à la vie en société le jour où ils sont libérés.

En outre, ce projet témoigne d'un manque de confiance, à notre avis injustifié, dans nos tribunaux. Toutes les lacunes de notre système pénal ne seront que renforcées si nous affectons des ressources à rendre l'emprisonnement plus sécuritaire au lieu d'élaborer des programmes destinés aux détenus libérés et à leur formation. Le projet aura son plus grand impact au chapitre des violations «techniques» qui sont déjà une grande source d'amertume et d'hostilité chez les détenus en raison de l'imprécision des critères d'appréciation et de l'absence de clauses sauvegardant la liberté individuelle lors des audiences de révocations.

Les discussions que nous avons eues avant de rédiger notre mémoire nous ont appris que beaucoup d'entre nous ont une conception différente de la façon dont le système pénitentier pourrait être amélioré. En ce qui concerne le projet de loi S-32, par contre, nous sommes unanimes à penser qu'il donne des solutions simplistes et irréflechies à un problème extrêmement complexe.

Le présent mémoire est respectueusement soumis à votre étude.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Correctional Law Project, Queen's University, Kingston: *Du Correctional Law Project, Université Queen's, Kingston:*

Mr. Fergus J. O'Connor, Director;
Ms. Leslie Pringle Wright, Student;
Mr. Rick Engel, Student.

M. Fergus J. O'Connor, directeur;
Mme Leslie Pringle Wright, étudiante;
M. Rick Engel, étudiant.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Tuesday, February 22, 1983

Issue No. 42

Seventh Proceedings on:

Bill S-32, "An Act to amend the
Penitentiary Act and the Parole Act"

WITNESSES:

(See back cover)

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

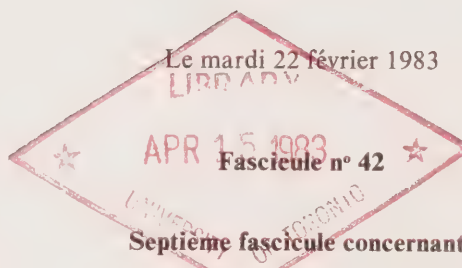
SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Le mardi 22 février 1983



Projet de loi S-32, «Loi modifiant la
Loi sur les pénitenciers et la Loi
sur la libération conditionnelle de
détenus»

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
Doody	*Olson
*Flynn	Pitfield
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Stollery
Lamontagne	Tremblay
Lang	Walker
Langlois	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
Doody	*Olson
*Flynn	Pitfield
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Stollery
Lamontagne	Tremblay
Lang	Walker
Langlois	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, 23rd November, 1982:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Hastings, seconded by the Honourable Senator Bird, for the second reading of the Bill S-32, intituled: "An Act to amend the Penitentiary Act and the Parole Act".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 23 novembre 1982:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Hastings, appuyé par l'honorable sénateur Bird, tendant à la deuxième lecture du Bill S-32, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P., que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 22, 1983
(62)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:35 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Asselin, Bosa, Donahoe, Frith, Godfrey, Hastings, Lapointe, Neiman, Nurgitz and Rousseau. (10)

Also present: Honourable Senator Stanbury.

In Attendance: Mr. Donald MacDonald, Research Branch, Library of Parliament.

Witnesses:

From the John Howard Society:

Mr. James M. MacLatchie, Executive Director, John Howard Society of Canada;

Mr. Gordon MacFarlane, Executive Director, John Howard Society of Ontario;

Mr. Monte Harris, Vice-President, John Howard Society of Ontario;

Mr. William McCabe, Researcher, John Howard Society of Ontario.

From the Department of the Solicitor General:

Ms. Joan Nuffield, Policy Analyst.

The Committee resumed consideration of Bill S-32, "An Act to amend the Penitentiary Act and the Parole Act".

On motion of Senator Nurgitz, it was agreed,—That the document entitled—Crime: Some Views of the Canadian Public by Anthony N. Doob and Julian V. Roberts, submitted by the Elizabeth Fry Societies be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See appendix "42-A".*)

On motion of Senator Godfrey, it was agreed,—That the letters received from the Governments of Alberta, New Brunswick, Nova Scotia, Ontario and Saskatchewan on Bill S-32, be printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See appendices "42-B", "42-C", "42-D", "42-E" and "42-F" respectively.*)

On motion of Senator Hastings, it was agreed,—That the written brief presented to the Committee by the John Howard Society of Ontario on Bill S-32, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See appendix "42-G".*)

Mr. MacLatchie made a statement and with the other witnesses answered questions.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 22 FÉVRIER 1983
(62)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 35 sous la présidence de l'honorable sénateur Joan Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Asselin, Bosa, Donahoe, Frith, Godfrey, Hastings, Lapointe, Neiman, Nurgitz et Rousseau. (10)

Également présent: L'honorable sénateur Stanbury.

Aussi présent: M. Donald MacDonald, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Témoins:

De la Société John Howard:

M. James M. MacLatchie, directeur général de la Société John Howard du Canada;

M. Gordon MacFarlane, directeur général de la Société John Howard de l'Ontario;

M. Monte Harris, vice-président de la Société John Howard de l'Ontario;

M. William McCabe, recherchiste de la Société John Howard de l'Ontario.

Du ministère du Solliciteur général:

M^{me} Joan Nuffield, analyste de politique.

Le Comité reprend l'étude du projet de loi S-32, «Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur les libérations conditionnelles de détenus».

Sur motion du sénateur Nurgitz, il est convenu,—Que le document intitulé «Étude de l'opinion de la population canadienne sur la criminalité», préparé par Anthony N. Doob et Julian V. Roberts, et présenté par l'Association des sociétés Elizabeth Fry, soit imprimé en annexe au compte rendu des délibérations de ce jour. (*Voir appendice «42-A».*)

Sur motion du sénateur Godfrey, il est convenu,—Que les lettres reçues des gouvernements de l'Alberta, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, de l'Ontario et de la Saskatchewan au sujet du projet de loi S-32 soient imprimées en annexe au compte rendu des délibérations de ce jour. (*Voir appendices «42-B», «42-C», «42-D», «42-E» et «42-F» respectivement.*)

Sur motion du sénateur Hastings, il est convenu,—Que le mémoire présenté au Comité par la Société John Howard de l'Ontario sur le projet de loi S-32 soit imprimé en annexe au compte rendu des délibérations de ce jour. (*Voir appendice «42-G».*)

M. MacLatchie fait une déclaration, puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

At 5:04 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

A 17 h 04, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTEST:

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul Belisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 22, 1983

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-32, to amend the Penitentiary Act and the Parole Act, met this day at 3:30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable Senators, you will recall that with the brief we received from the Elizabeth Fry Society, there was a report entitled: "Crime: Some Views of the Canadian Public" by Anthony N. Doob and Julian V. Roberts, which contained a number of useful statistical reports. I would appreciate a motion to append that report to the proceedings of today.

Senator Nurgitz: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

(For text of report see appendix 42A)

The Chairman: I have also received replies from a number of the Attorneys Gen which I think should form part of our record, since these particular respondents do not intend to appear in person. I should appreciate a motion, therefore, that the letters received from the governments of Alberta, New Brunswick, Nova Scotia, Ontario and Saskatchewan on Bill S-32 be made appendices to this day's *Minutes of Proceedings*.

Senator Godfrey: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

(For text of letters see appendices 42B, 42C, 42D, 42E, and 42F respectively)

The Chairman: We are pleased, honourable senators to have with us this afternoon to discuss Bill S-32 the following representatives of the John Howard Society: Mr. Monte Harris, the Vice-President of the John Howard Society of Ontario; Mr. James M. MacLatchie, Executive Director, John Howard Society of Canada; Gordon MacFarlane, Executive Director, John Howard Society of Ontario; and Mr. Bill McCabe, Research Coordinator, John Howard Society of Ontario.

Mr. MacLatchie has a few opening comments and then we will hear from Mr. Harris. I understand that the submission, which has already been circulated to you, will not be read. However, if you so desire, I will accept a motion that this brief be appended to the minutes of today's proceedings.

Senator Hastings: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 22 février 1983

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-32 modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Joan Neiman (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, vous vous souviendrez que le mémoire de l'Association des sociétés Elizabeth Fry était accompagné d'un rapport de MM. Anthony N. Doob et Julian V. Roberts, intitulé *Crime: Some Views of the Canadian Public*, qui contenait un certain nombre de rapports statistiques utiles. J'aimerais donc que quelqu'un présente une motion afin que ce rapport soit annexé aux délibérations d'aujourd'hui.

Le sénateur Nurgitz: Je présente une motion en ce sens.

Le président: La motion est-elle adoptée, honorables sénateurs?

Des voix: Adoptée.

(Pour le texte du rapport, voir l'annexe 42A.)

Le président: J'ai également reçu des réponses d'un certain nombre de procureurs généraux, et je pense qu'elles devraient être annexées à nos délibérations puisque ces personnes ne comptent pas comparaître devant nous. J'aimerais donc obtenir une motion portant que les lettres reçues des gouvernements de l'Alberta, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, de l'Ontario et de la Saskatchewan au sujet du projet de loi S-32 soient annexées aux délibérations d'aujourd'hui.

Le sénateur Godfrey: Je présente une motion en ce sens.

Le président: La motion est-elle adoptée, honorables sénateurs?

Des voix: Adoptée.

(Pour le texte de ces lettres, voir les annexes 42B, 42C, 42D, 42E et 42F.)

Le président: Honorables sénateurs, nous sommes heureux d'avoir avec nous cet après-midi, pour discuter du projet de loi S-32, les représentants suivants de la Société John Howard: M. Monte Harris est vice-président de la Société John Howard de l'Ontario; M. James M. MacLatchie est directeur général de la Société John Howard du Canada; M. Gordon MacFarlane est directeur général de la Société John Howard de l'Ontario, et M. Bill McCabe est coordonnateur de la recherche à la Société John Howard de l'Ontario.

M. MacLatchie aimerait faire quelques remarques préliminaires et laissera ensuite la parole à M. Harris. On m'a dit que le mémoire de la Société, qui vous a déjà été distribué, ne sera pas lu ici. Cependant, si vous le désirez, j'accepterai une motion demandant que ce mémoire soit annexé aux délibérations d'aujourd'hui.

Le sénateur Hastings: Je présente une motion en ce sens.

Le président: La motion est-elle adoptée, honorables sénateurs?

[Text]

Hon. Senators: Agreed.

(For text of brief see appendix 42G)

The Chairman: Would you proceed, Mr. MacLatchie.

Mr. James MacLatchie, Executive Director, John Howard Society of Canada: Thank you very much, Madam Chairman.

Senator Hastings: Do I understand that Mr. Harris is with the John Howard Society of Canada?

Mr. Monte Harris, Q.C., Vice-President, John Howard Society of Ontario: Ontario, Sir.

Senator Hastings: This is the presentation by Ontario?

The Chairman: Mr. MacLatchie is the Executive Director of the John Howard Society of Canada. He is going to make some introductory remarks.

Senator Hastings: And the brief is from Ontario?

The Chairman: Yes.

Mr. MacLatchie: Thank you very much, Madam Chairman. I want to express, on behalf of the John Howard Society of Canada, our pleasure and delight at having the opportunity to come and meet with you today. I want to say, to begin with, that this bill is a very controversial issue. I want also to explain to you that the John Howard Society of Canada acts as the secretariat-cum-broker to 11 provincially incorporated John Howard Societies. In that capacity and in terms of a national position on the topic of Bill S-32, we as the John Howard Society of Canada continue to pursue the question of mandatory supervision, primarily through our presently ongoing review, and the whole question of conditional release.

The John Howard Society of Canada has also endorsed recently, along with a number of other national agencies, the position that a rational release policy from the penitentiaries can only be developed if we are fully aware of the purpose of sentencing in the first place, and, as you know, sentencing is presently under consideration by the government as part of the Criminal Code review. The John Howard Society of Canada intends to be as involved as possible with that review.

Today we are bringing to your attention the work of one particular member society, the John Howard Society of Ontario, which has had the resources and ability to put together a clear position on the matter of Bill S-32. With that brief introduction, I would defer now to Mr. Monte Harris, who is vice-president of that society and who will be speaking specifically to the brief.

The Chairman: Mr. Harris?

Mr. Harris: Thank you, Madam Chairman. Honourable Senators, as I indicated to you earlier, I want to thank you on behalf of the Ontario Branch of the John Howard Society for permitting us to appear before this committee today. Also, since speaking to you earlier, I have revised my original estimate for my submission from an hour and a half to ten or eleven minutes. It is a tribute to our society to be invited to appear here today. You have always treated us graciously and we appreciate that kind of courtesy.

[Traduction]

Des voix: Adoptée.

(Pour le texte du mémoire, voir l'annexe 42G.)

Le président: Monsieur MacLatchie, vous avez la parole.

M. James MacLatchie, directeur général de la Société John Howard du Canada: Merci beaucoup, madame le président.

Le sénateur Hastings: Si je comprends bien, M. Harris fait partie de la Société John Howard du Canada?

M. Monte Harris, c.r., vice-président de la Société John Howard de l'Ontario: De l'Ontario, monsieur.

Le sénateur Hastings: Allons-nous entendre aujourd'hui l'exposé de l'Ontario?

Le président: M. MacLatchie est directeur général de la Société John Howard du Canada. Il ne fera que quelques remarques préliminaires.

Le sénateur Hastings: Et le mémoire vient de la section ontarienne?

Le président: Oui.

M. MacLatchie: Merci beaucoup, madame le président. Je tiens d'abord à vous dire, au nom de la Société John Howard du Canada, à quel point nous sommes heureux d'avoir l'occasion de vous rencontrer aujourd'hui. Pour commencer, je vous signale que ce projet de loi est très controversé. Je voudrais également préciser que la Société John Howard du Canada sert de secrétariat et d'intermédiaire pour les onze sociétés John Howard provinciales. A ce titre, et compte tenu de la position nationale de la Société John Howard du Canada au sujet du projet de loi S-32, nous continuons à étudier la question de la surveillance obligatoire, surtout à l'occasion de l'étude actuelle, ainsi que toute la question de la libération conditionnelle.

La Société John Howard du Canada, de concert avec un certain nombre d'autres organismes nationaux, a adopté récemment la position suivante: Nous ne pouvons établir de politique rationnelle sur la libération des détenus des pénitenciers que si nous sommes pleinement conscients de l'objectif premier de la peine. Or, comme vous le savez, le gouvernement étudie actuellement cette question dans le cadre de sa révision du Code criminel. La Société John Howard du Canada compte participer d'aussi près que possible à cette réforme.

Nous désirons aujourd'hui attirer votre attention sur le travail d'une de nos sections, la Société John Howard de l'Ontario, qui, grâce aux ressources et aux compétences dont elle dispose, a pu exposer très clairement sa position sur le projet de loi S-32. Après cette brève introduction, je laisse maintenant la parole à M. Monte Harris, qui est vice-président de cette section et qui parlera plus précisément du mémoire de celle-ci.

Le président: Monsieur Harris?

M. Harris: Merci, madame le Président. Honorables sénateurs, je vous remercie encore une fois, au nom de la section ontarienne de la Société John Howard, de nous avoir permis de comparaître devant votre comité aujourd'hui. Par ailleurs, depuis que je vous ai parlé, j'ai décidé de raccourcir mon exposé; au lieu d'une heure et demie, il ne me prendra que dix ou onze minutes. C'est pour nous un honneur d'avoir été invités à comparaître devant vous aujourd'hui. Vous nous avez

[Text]

In relation to Bill S-32, we have already submitted our written material, and I thank you, Madam Chairman, for appending it to today's proceedings since we were not intending to read it at this time in any case. However, if honourable senators are not familiar with it, it would not take them more than five minutes to become so.

It is not our intention in any way to put our hearts on our sleeves; we feel that we always speak with the whole community in mind. I just want to highlight some comments.

It is my desire to submit our position concerning this bill and, as I said, to highlight three or four arguments in support of our position.

As a basic overall proposition, we disagree with what has been referred to over the years—and what is referred to in the bill—as the concept of mandatory supervision. For that reason, of course, we must take some exception to the contents of the bill because we feel it truly shows the consequences of really confusing the issue in relation to mandatory supervision.

We would be less than credible if we did not back up some of our reasons for disagreeing with the bill, and I want to give you, as I said, three or four of those reasons, and provide you with what we hope is a realistic and fair alternative.

Let me preface my remarks by saying that we, as a responsible body, right down the line are concerned with what each and everyone one of you are concerned with—that is, the protection of the community. We feel that we are in every way as much part of the community as each and every one of you are. In formulating a position against the bill and against mandatory supervision, we have, right down the line, solidly adhered to the position of keeping the protection of the community in the forefront.

The words “statutory remission”, and “earned remission” are used throughout the bill. We are concerned with earned remission. The primary meaning of “remission”—and please forgive me because these are not original definitions, I am sort of plagiarizing other people's definitions—boils down to “forgiveness for sins or offences.”

Remission of part of a term of imprisonment in a penitentiary under statutory authority was introduced in Canada in the Penitentiary Act of 1868. Our good friend, Professor Ryan of Queen's University, gave me a bit of background that I should like to relate to you, if you are not already familiar with it.

Professor Ryan says that remission of part of a term of imprisonment in a penitentiary under statutory authority was introduced in Canada in the Penitentiary Act of 1868. One of the sections that was concerned with the shortening of sentence was section 62. That section reads as follows:

In order to encourage convicts to good behaviour, diligence and industry, and to reward them for the same, it shall and may be lawful for the Directors of Penitentiaries

[Traduction]

toujours traités avec beaucoup d'égards, et nous vous en savons gré.

Au sujet du projet de loi S-32, nous vous avons déjà soumis un mémoire écrit; à ce propos, je vous remercie, madame le Président, de l'annexer à vos délibérations, puisque nous ne comptons pas le lire ici. Cependant, si les honorables sénateurs n'en ont pas encore pris connaissance, il ne leur faudra pas plus de cinq minutes pour le faire.

Nous n'avons pas l'intention ici de défendre uniquement nos propres intérêts; nous estimons avoir toujours gardé à l'esprit le bien de toute la collectivité. Je voudrais seulement vous faire certaines observations.

Je voudrais expliquer notre position au sujet de ce projet de loi, et, comme je l'ai dit, vous soumettre trois ou quatre arguments à l'appui.

Globalement, nous nous opposons à ce qu'on appelle depuis plusieurs années la surveillance obligatoire, terme qu'il est d'ailleurs employé dans le projet de loi. Pour cette raison, bien sûr, nous nous élevons contre le contenu du projet de loi, parce que celui-ci montre vraiment les conséquences du gâchis qu'on a fait de la surveillance obligatoire.

Nous ne serions pas vraiment dignes de crédibilité si notre opposition au projet de loi ne s'appuyait pas sur des arguments solides. Je vais donc invoquer, comme je vous l'ai dit, trois ou quatre de ces arguments et vous proposer une solution de rechange que nous estimons juste et réaliste.

Permettez-moi tout d'abord de dire que, comme organisme responsable, nous avons exactement le même souci que vous: la protection de la collectivité. Nous estimons en effet que nous faisons partie de la collectivité au même titre que chacun de vous. En prenant position contre le projet de loi et contre la surveillance obligatoire, nous n'avons cessé de mettre au premier plan la sécurité collective.

Les expressions «réduction statutaire de peine» et «réduction de peine méritée» sont employées dans tout le projet de loi. Ce qui nous intéresse, c'est la réduction de peine méritée. En effet, on parlait anciennement de «rémission» pour désigner la «réduction de peine»; or, le sens premier de ce mot—si vous me permettez de répéter des définitions fournies par d'autres—est en fait le pardon des péchés et des crimes.

Au Canada, la réduction d'une partie de la peine d'emprisonnement dans un pénitencier a été inscrite pour la première fois dans la Loi de 1868 sur les pénitenciers. Un de nos bons amis, M. Ryan de l'Université Queen's, m'a donné à ce sujet des renseignements que j'aimerais vous transmettre, si vous ne les connaissez pas déjà.

M. Ryan explique que la réduction de la peine d'emprisonnement dans un pénitencier a été inscrite dans les lois canadiennes pour la première fois dans la Loi de 1868 sur les pénitenciers. L'article 62 porte notamment sur la remise d'une partie de la peine:

«Dans le but d'encourager les détenus à se bien conduire et à se montrer diligents et laborieux, et de les en récompenser, l'inspecteur pourra établir des règles et

[Text]

to make rules and regulations, under which a correct record may be kept of the daily conduct of every convict in any Penitentiary, noting his industry, diligence and faithfulness in the performance of his work, and the strictness with which he observes the prison rules; with a view to permit such convict under the prison rules to earn a remission of a portion of the time for which he is sentenced to be confined, not exceeding five days for every month, during which he shall have been exemplary in industry, diligence and faithfulness in his work, and shall not have violated any of the Prison Rules.

The heading shows that the effect of remission was to be a shortening of sentence entitling the inmate to be released as a free person on expiry of sentence when the period of remission earned by good conduct was equal to the balance of the term originally fixed by the sentence.

No change was made when the Penitentiary Act was revised in 1883. It was again revised in 1906 with no change, except for irrelevant details, and for over 50 years no change of significance was made in the provision which appeared in the original section.

In the revisions to the Penitentiary Act in 1960, the new category of earned remission was introduced. The Parole Act of 1958 did not affect release on remission.

Senator Hastings: The earned remission and statutory remission of 1960, combined, added up to one-third, too, did it not?

Mr. Harris: Yes.

At that time, if the inmates was not release on parole but remained in prison until the date on which his statutory and earned remission together equalled the unexpired portion of the original sentence, the inmate continued to be released as a free person on expiry of the sentence. In that case, the remission continued to shorten the sentence. Many inmates chose that option rather than asking for release on parole, because forfeiture and revocation of parole meant a loss of credit for time spent.

So, the concept of remission is not new to anyone. It has been in existence for approximately 115 years, and probably has genuine antique value.

It was always used as a carrot, in our submission, and properly so. It provided incentive to an inmate for earlier release and release was ultimately effected without conditions or supervision.

The concept is quite different from parole. Under parole, an inmate is eligible for release after one-third of the sentence has expired; remission is the earned good time which, at any given time, was no more than one-third of the total sentence, which it is now.

Senator Hastings: It is now called "earned"?

[Traduction]

règlements pour la tenue d'un registre exact de la conduite journalière de chaque détenu dans un pénitencier, dans lequel il sera tenu note de son industrie, de sa diligence et de son assiduité dans l'accomplissement de son travail, et de l'exactitude avec laquelle il observe les règlements de la prison,—en vue de lui permettre sous le régime de la prison, de gagner une réduction du temps pour lequel il aura été condamné à l'emprisonnement,—cette réduction ne devant pas excéder cinq jours par mois durant lequel il aura fait preuve d'industrie, de diligence et d'assiduité exemplaire dans l'accomplissement de son travail, et n'aura enfreint aucune des règles de la prison.»

Le titre montre bien que la mesure qu'on appelait alors «rémission» était destinée à raccourcir la peine et à permettre au détenu d'être libéré sans conditions, à la fin de sa peine, lorsque la période de rémission qu'il avait méritée par sa bonne conduite était égale au temps qu'il lui restait à purger sur sa peine originale.

Aucun changement n'a été apporté à cet article lorsque la Loi sur les pénitenciers a été révisée en 1883, puis en 1906; seuls certains détails sans conséquence ont alors été modifiés. Donc, pendant plus de cinquante ans, aucun changement d'importance n'a été apporté au libellé de l'article original.

Lors de la révision de la Loi sur les pénitenciers en 1960, une nouvelle forme de rémission, la réduction de peine méritée a été ajoutée. La Loi de 1958 sur la libération conditionnelle de détenus ne touchait pas la libération par suite d'une réduction de peine.

Le sénateur Hastings: La réduction méritée et la réduction statutaire, selon la loi de 1960, équivalaient aussi ensemble au tiers de la peine, n'est-ce pas?

M. Harris: Oui.

A l'époque, si le détenu n'était pas libéré sous conditions, mais restait en prison jusqu'à la date à laquelle la réduction statutaire et la réduction méritée de sa peine équivalaient ensemble à la période qu'il lui restait à purger, il était quand même libéré complètement à la fin de sa peine. Dans ce cas, il continuait à bénéficier de la réduction de peine. De nombreux détenus choisissaient cette option plutôt que de demander leur libération conditionnelle, parce que la déchéance ou la révocation de leur liberté sous conditions entraînait la perte des jours de remise accumulés pour le temps passé en prison.

Le concept de réduction de peine n'est donc pas nouveau; il existe depuis environ 115 ans et a peut-être effectivement eu dans le passé une certaine valeur.

Nous avons toujours trouvé qu'il s'agissait en quelque sorte d'une carotte et que c'était justifié. Cette mesure encourageait les détenus à tenter d'obtenir une libération anticipée, qui se faisait alors sans condition ni surveillance.

Ce concept est très différent de la libération conditionnelle. Selon ce dernier programme, le détenu peut être libéré après avoir purgé le tiers de sa peine. Il peut en outre mériter une réduction de peine, qui n'a jamais dépassé le tiers de la peine totale, pourcentage qui est en vigueur aujourd'hui.

Le sénateur Hastings: Est-ce qu'on parle maintenant d'une réduction «méritée»?

[Text]

Mr. Harris: It is now called "earned", yes. There is no more statutory remission.

With respect to parole, an inmate must apply and satisfy condition. With remission, no application need be made. Release is ordered and it is automatic.

The bill says, in effect, that if someone is released on mandatory supervision and is returned to detention because of a breach of conditions, or because of a conviction and a subsequent sentence of confinement, he is obliged to serve the unexpired or the remitted portion of the sentence and no longer is eligible for earning remission.

As one group referred to it earlier, it is "one chance and your out".

We run into the odd frivolity with this, because a person on mandatory supervision can have that revoked for virtually any reason whatsoever. Getting married without permission or having too much to drink could bring that about. Those things are really not criminal in nature. On a whim, the person on mandatory supervision might change his address without permission, and that could lead to a revocation.

So, by revoking mandatory supervision, what you are doing is killing a fly with a baseball bat.

We start off by taking the position that there seems to be a basic inherent unfairness about the new system and about mandatory supervision because, in effect, it results in being another form of punishment. It that is what is intended, well and good, but as we say, and try to point out as clearly as we can, there seems to be a basic unfairness about the whole thing.

After close to 115 years, excluding the past 10 or 15 years, we want to change the rules of the game because of a statistical analysis. The system, prior to mandatory supervision coming in, was a system where, if a man did wrong, he came into a penitentiary—and we will assume a penitentiary as opposed to a reformatory—and was released at the end of his sentence, subject to his earned and statutory remission with no conditions. He served his debt to society and was then a free man.

If he was arrested, convicted and sentenced again well, "c'est la vie". That is, I suppose, what has been described by the Solicitor General as the "revolving-door syndrome".

I must say a word about the Solicitor General. We have found him to be one of the more receptive and sensitive Solicitors General that we have had in a long, long time. He is a man who saw fit to walk into our office in Toronto to find out how things were going. So, we take no exception to him as a person. His department has put together statistics that show he is trying his best to assure us that things would be more secure

[Traduction]

M. Harris: Oui; il n'y a plus de réduction statutaire de peine.

Dans le cas de la libération conditionnelle, le détenu doit faire une demande et satisfaire aux conditions établies. Par contre, dans le cas de la réduction de peine, aucune demande n'est nécessaire; la libération est ordonnée et se fait d'office.

En fait, le projet de loi prévoit que, si un détenu libéré sous surveillance obligatoire est renvoyé par la suite en prison en raison d'une infraction aux conditions de sa libération, ou encore s'il est reconnu coupable d'un délit et condamné à une autre peine d'emprisonnement, il doit purger toute sa peine originale; il ne peut plus bénéficier d'une réduction de peine méritée.

Comme un autre groupe l'a déjà affirmé, ce projet de loi n'accorde qu'une chance au détenu; ensuite, tout est fini pour lui.

Tout cela peut devenir complètement ridicule. En effet un détenu libéré sous surveillance obligatoire peut être réincarcéré pour à peu près n'importe quelle raison, par exemple pour s'être marié sans permission ou pour avoir trop bu. Pourtant, ces actes ne sont pas de nature criminelle. Par exemple, une personne libérée sous surveillance obligatoire qui déciderait tout à coup de changer d'adresse sans permission pourrait perdre sa liberté.

Par conséquent, nous soutenons que la révocation de la liberté sous surveillance obligatoire est un châtiment tout à fait disproportionné à l'infraction.

Nous affirmons pour commencer que le nouveau système et le régime de la surveillance obligatoire semblent fondamentalement injustes, parce qu'en fait cela équivaut à une autre forme de châtiment. Si c'est ce que le législateur voulait, c'est parfait; mais comme nous le disons—et nous insistons beaucoup sur ce point—, nous trouvons cela injuste.

Après près de 115 ans sous le régime antérieur, sauf pendant les dix ou quinze dernières années, voilà que nous voulons modifier les règles du jeu en fonction d'une analyse statistique. Avant l'introduction de la surveillance obligatoire, lorsque quelqu'un faisait une mauvaise action, il était envoyé au pénitencier—Nous prendrons l'exemple du pénitencier plutôt que celui de la maison de correction—et il était libéré à la fin de sa peine, sans conditions, après avoir obtenu une réduction statutaire de peine et parfois une réduction méritée. Il avait payé sa dette envers la société et était alors considéré comme un homme libre.

S'il était à nouveau arrêté, reconnu coupable et condamné, eh bien, c'était tout simplement les risques de la vie. C'est, je crois, ce que le Solliciteur général a appelé le «syndrome de la porte tournante».

J'aimerais dire quelques mots sur le Solliciteur général. Nous sommes d'avis, après avoir comparé son attitude à celle de ses prédécesseurs, qu'il est très sensible et très réceptif. Par exemple, il est allé l'autre jour faire un tour à notre bureau de Toronto simplement pour savoir comment allait les choses. Nous n'avons vraiment rien contre lui. Son ministère a recueilli des statistiques pour montrer pourquoi le Solliciteur

[Text]

and more comfortable by not giving this kind of an inmate a second chance to earn remission. When I speak of statistics, keep in mind—and I am sure you have all heard this before—that Mark Twain once said “There are lies; there are damned lies and, of course, there are statistics.”

The Solicitor General addressed this committee on December 1, 1982, and he produced a wealth of statistics to back up his position to you. In our respectful submission, there is not a statistic in the world to show that crime will be prevented or recidivism will be reduced if a man, who is on mandatory supervision, is convicted and sentenced and is precluded from earning remission his second time around. What you do, I suppose, by not giving him a second chance, is warehouse him a little longer and that, in our view, is another form of additional punishment. By adapting a policy of no second chance, or one strike and you are out, you are refusing him the opportunity to earn remission because he has violated, for some reason or another, while on mandatory supervision, and you return an inmate to an institution for the unexpired term of his remission.

As I indicated—and forgive me for repeating myself—by doing this you remove his incentive to get out because he knows he can do absolutely nothing to get out and he is in for the remainder of that term.

One of the things that we have all been concerned with, especially in the last five or ten years, is that while in the institution he is a potential obstruction to the proper administration of the institution. This is probably the kind of person who feels he has absolutely nothing to lose. Hostage taking or things of that nature would not be beyond him.

When the Solicitor General spoke to this committee on December 1, 1982, he said words to this effect, and please forgive me if you feel this is out of context, but I tried to keep it in context to be fair:

There are two factors involved. Perhaps the least important one—but it is still a significant factor—is that time off for good behaviour is, in the opinion of the wardens, their most valuable tool for keeping order in the institutions. I have to give that consideration a great deal of weight. I say it is less important because we are not talking about protection of the public, but about damage to the institutions, assaults on other inmates, assaults on guards, which, as far as I am concerned, is the most serious offence, and so on. Time-off for good behaviour is an incentive to good behaviour in this regard.

Inmates have a chip on their shoulder. I am sure that some of you have been to institutions. They tend to believe that where their fate is left in the hands of a board of any kind it will work to their disadvantage.... I cannot think—and I have tried hard—of another technique

[Traduction]

général croit que, pour assurer une meilleure sécurité et un meilleur confort à la société, il vaut mieux ne pas offrir à ce type de détenu une deuxième chance de se mériter une réduction de peine. Lorsque je parle de statistiques, rappelez-vous de cette phrase de Mark Twain que vous avez certainement déjà entendue. «Il y a les mensonges, il y a les mensonges damnés et, évidemment, il y a des statistiques.»

Lorsque le Solliciteur général a comparu devant votre Comité, le 1^{er} décembre 1982, il a présenté toute une série de statistiques afin de justifier sa position. Dans notre mémoire, nous soutenons qu'aucune donnée statistique ne prouve que le taux de criminalité ou de récidivisme baissera si un homme reconnu coupable d'avoir violé les conditions de sa libération sous surveillance obligatoire est condamné et qu'on l'empêche de se mériter une réduction de peine la deuxième fois. En ne lui accordant pas une deuxième chance, c'est un peu comme si on le mettait au rancart un peu plus longtemps; cela ne représente, selon nous, qu'une autre forme de châtiment. En décidant de ne pas accorder de deuxième chance aux détenus, on leur enlève toute possibilité de se mériter une réduction de peine simplement parce qu'ils ont violé pour une raison quelconque les conditions de la libération sous surveillance obligatoire; et on les renvoie purger le reste de leur peine dans un établissement.

Comme je l'ai déjà dit—et je m'excuse de me répéter—on enlève ainsi au détenu tout espoir de sortir de prison, car il sait qu'il ne peut rien faire pour en sortir et qu'il devra purger le reste de sa peine.

Une des choses qui nous a le plus préoccupés au cours des cinq ou dix dernières années, c'est la possibilité que le détenu soit un obstacle à la bonne marche du pénitencier. C'est probablement le genre de personne qui estime n'avoir rien à perdre. Il ne serait pas impossible qu'il songe à prendre des otages ou à faire quelque chose de ce genre.

Lorsque le Solliciteur général s'est adressé à votre Comité le 1^{er} décembre 1982, il a dit quelques mots en ce sens; j'espère que vous ne penserez pas que je m'écarte du sujet. Le Solliciteur général a alors déclaré:

Deux facteurs entrent en ligne de compte. Peut-être le moins significatif des deux, mais qui revêt quand même une certaine importance, c'est que la réduction de peine pour bonne conduite constitue, de l'avis des directeurs d'établissements, leur outil le plus utile pour maintenir l'ordre dans les pénitenciers. Je dois accorder beaucoup de poids à cet élément. Je dis que c'est le facteur le moins important parce que nous ne discutons pas ici de la protection du public, mais des dommages causés aux établissements, des voies de fait sur d'autres détenus, sur des gardiens, ce qui, à mon avis, constitue les délits les plus graves. Et à cet égard, la réduction de peine pour bonne conduite incite les détenus à se conformer au règlement.

Les détenus sont vraiment aigris. Certains d'entre vous ont déjà visité des établissements pénitentiaires, j'en suis sûr. Les détenus ont tendance à croire que, lorsque leur destin repose entre les mains d'une commission quelconque, ils s'en trouvent désavantagés. Je n'arrive pas à

[Text]

which would satisfy wardens as having as much power and meaning as time-off for good behaviour, which has been very valuable to the Canadian society and used, as I say, for over 100 years.

That is the end of the quote that I chose to extract from the comments made by the Solicitor General in his speech to this committee.

I say this without any fear of contradiction: Part of the job, if not the full and complete job of the institutional staff is definitely "to keep the lid on," as they refer to it. In my respectful submission, remission is one way if not the only way, to provide an incentive to keep the lid on.

One further consequence of mandatory supervision and no remission—and this is obvious, and I may from time to time refer to one or two reasons that may even kind of trite but, nevertheless, they are still argumentative and supported by the evidence—is the overcrowding that would result. More people will be committed to institutions for longer periods. We are into the double-bunking system now. We all find that abhorrent. None of us knows the solution for it. In Ontario in some provincial institutions they are into triple-bunking. Those are the people who perhaps should be assisted.

I believe that all efforts should be made to try to tailor a program to suit their needs, but this might be extremely difficult because of the numbers. Overcrowding also leads to the spending of more money—here again this may appear to be trite—on a problem that the majority of Canadians find abhorrent. It reminds me of a story that was circulated around the time of the abolition of the death penalty. Perhaps Senator Godfrey may be aware of this argument and the personalities I mention. As you know, Arthur Maloney, Q.C., was in favour of the abolition of the death penalty. Mr. Joseph Sedwick, Q.C., who is now deceased, and a famous Canadian lawyer, was at one time in favour of the death penalty until, he saw the light. The argument that Mr. Sedwick frequently used in debates was: "Let us keep the death penalty because if you hang him, he will never come back to bother you again." I suppose that by keeping mandatory supervision and abolishing remission, the bill is virtually providing that you lock him up and throw away the key and he will not come back to haunt you again, at least not while he is in custody for breaching his mandatory supervision or until he is ultimately released. While we have no statistics for this, I wager that this will never effect the desired result.

Keep in mind that an inmate who comes through the revolving door by way of mandatory supervision and breaches that mandatory supervision, on return is faced with a situation where there is no further remission. Ultimately he has to go free. It may be one, two, three or four years later but ultimately he has to go free. He may be considered dangerous while in

[Traduction]

concevoir—et j'ai pourtant essayé—un autre moyen que la réduction de peine pour bonne conduite qui donnerait autant de pouvoir aux directeurs d'établissements et dont a profité la société canadienne depuis plus de 100 ans.

C'est ce que le Solliciteur général a dit lorsqu'il a comparu devant votre Comité.

Je peux vous dire, sans crainte qu'on me contredise, qu'une partie du travail, sinon la tâche entière, du personnel des pénitenciers est de maintenir la paix. A notre avis, la réduction de peine est un des moyens, sinon le moyen, d'assurer le maintien de la paix dans les pénitenciers.

Une autre répercussion de la libération sous surveillance obligatoire et de l'absence de réduction de la peine—je parlerai de cette répercussion évidente et peut-être également d'une ou deux raisons qui pourraient même vous paraître banales, mais qui sont cependant valables et confirmées par les faits. C'est qu'il y aurait un surpeuplement des pénitenciers. Plus de gens demeureraient dans les pénitenciers pendant plus longtemps. Nous avons déjà deux détenus par cellule; c'est vraiment regrettable. Personne ne connaît la solution au problème. En Ontario, dans certaines institutions provinciales, il y a même trois détenus par cellule. Ce sont ces personnes que nous devrions peut-être aider.

Je crois qu'on devrait faire tout en notre pouvoir pour lancer un programme établi en fonction des besoins des détenus, mais la tâche pourrait s'avérer très difficile en raison de leur grand nombre. Nous savons fort bien que le surpeuplement nécessite un plus grand apport financier du gouvernement—une fois encore, cela peut paraître un peu banal—pour régler un problème que la majorité des Canadiens trouve répugnant, cela me rappelle une anecdote qui circulait à l'époque de l'abolition de la peine de mort. Le sénateur Godfrey connaît peut-être cette histoire et les hommes dont je vais parler. Comme vous le savez, M. Arthur Maloney, C.R., était en faveur de l'abolition de la peine de mort. M. Joseph Sedwick C.R., aujourd'hui décédé, célèbre avocat canadien, était à une époque en faveur de la peine de mort, avant qu'il comprenne vraiment la question. L'argument dont M. Sedwick se servait souvent lors des discussions, c'était qu'il fallait maintenir la peine de mort parce que, lorsqu'on pendait quelqu'un on pouvait être certain qu'il ne reviendrait jamais déranger la société. Je suppose qu'en maintenant la libération sous surveillance obligatoire et en abolissant la réduction de peine, l'auteur du projet de loi propose d'enfermer le détenu et de jeter la clé; ainsi, il ne reviendra pas nous hanter, tout au moins pendant qu'il sera en prison pour avoir violé les modalités de sa libération sous surveillance obligatoire, et tant qu'il ne sera pas remis en liberté. Bien que nous ne possédions pas de statistiques à ce sujet, je pourrais parier que cette mesure ne nous permettra pas d'atteindre l'objectif visé.

N'oubliez pas qu'un détenu qui passe par la porte tournante grâce à la libération sous surveillance obligatoire et qui en viole les modalités, se trouve confronté à son retour au pénitencier à une situation pénible: pas de réduction de peine. Mais il sera remis en liberté, un jour, que ce soit un an, deux ans, trois ans ou quatre ans plus tard. On jugera peut-être qu'il était

[Text]

the institution. I have not dwelled on the danger aspect, but I am sure that Gordon MacFarlane, when he has an opportunity to address you, will say something about that, but a considerable minority of inmates in our institutions are labeled dangerous. Nevertheless, there is no evidence or statistics to show that upon his release such an inmate will be any better. If anything, he will quite justifiably, be more resentful because of the unfairness of the situation of the day.

The institution and the community will again, be faced with the offender and perhaps his antisocial qualities, some of whom may possess these dangerous propensities. The community is not protected in the least, save and except for the unexpired portion of the earned remission for which he is returned. He has to return to live with us sometime in the future, notwithstanding the period of the delay.

We have set out our basic recommendations in the written brief, and I made some comments about that earlier. You may glance at it if time permits. As I say, we have made four or five basic recommendations, which I do not believe I can add to significantly. They are referred to as being basic.

The doing of any of those things represents no threat to our society. They truly adhere to the principles of what I think we, as a society and as a group of concerned community people, think of as fairness. I am sure we are all concerned with fairness, notwithstanding that those principles affect, as I have said earlier, a group of people most Canadians find repulsive. They go back, somewhat, to the system that was in effect for about 100 years. Far from the carrot system, there is no evidence that the harshness and the stringency of the new bill will be any more effective than what we enjoyed for about 100 years.

We are constantly applying our thoughts to the prevention of crime, recidivism, learning and teaching. As a group, we will undertake to do anything to assist our country in the prevention of crime. We are ready to support any plan or project in relation to the prevention of crime or recidivism.

The bill, with the greatest of respect, does not assist. In order to prevent crime and reduce recidivism, I suppose you must go back to the litany of things which you have heard about in the past. You must reduce poverty, improve facilities, reduce the incidence of separation and divorce, and promote education and employment. I still believe those are but a few of the ways to overcome the incidence of crime in our society.

With the times as they are, we urge you to consider any recommendation, if for no other reason, to keep the lid on and reduce the resentment and frustration, in the interests not only of being fair, but appearing to be fair to a group of people who, for the most part, Canadians find to be repulsive.

That completes my comments. Thank you for being so attentive.

The Chairman: Thank you, Mr. Harris. Mr. MacFarlane, do you have any comments to make?

[Traduction]

dangereux lorsqu'il était au pénitencier. Je n'ai pas étudié cet aspect, mais je suis persuadé que Gordon MacFarlane pourrait vous dire quelques mots à ce sujet; un grand nombre de détenus de nos institutions sont considérés comme dangereux. Néanmoins, rien ne semble indiquer qu'après sa libération le détenu changera. Il serait même normal qu'il soit plus aigri en raison de l'injustice de la situation.

Le pénitencier et la collectivité seront confrontés avec le contrevenant et peut-être avec son comportement antisocial; il pourrait même être dangereux. La collectivité n'est pas protégée, sauf pendant la période où le détenu doit retourner purger le reste de sa peine. Malgré ce contretemps, il devra revenir vivre parmi nous un jour.

Dans notre mémoire, nous avons présenté nos principales recommandations, je vous en ai parlé un peu plus tôt. Si vous en avez le temps, vous pourriez le lire. Nous avons fait quatre ou cinq recommandations fondamentales et je crois qu'elles sont assez explicites.

Nous ne placerions pas la société en danger en adoptant ces recommandations. Elles respectent vraiment les principes de justice que notre société et les intéressés sauraient apprécier. Je suis persuadé que nous voulons être justes, même si ces recommandations touchent un groupe que les Canadiens dans l'ensemble trouvent répugnant. Elles remontent en quelque sorte au système qui était en vigueur il y a environ cent ans. En l'absence du système de la carotte, rien ne prouve que la rigueur et la sévérité du nouveau projet de loi seront plus efficaces que le système qui a été en vigueur pendant environ cent ans.

Nous cherchons toujours à réduire le taux de criminalité et de récidivisme et à accroître les connaissances des détenus. Notre groupe cherchera à faire tout ce qu'il peut pour aider le pays dans sa lutte contre le crime. Nous sommes prêts à appuyer tout plan ou projet qui pourrait réduire le taux de criminalité et de récidivisme.

Le projet de loi ne fera vraiment rien en ce sens. Pour réduire le taux de criminalité et de récidivisme, il faudrait retourner à la litanie que vous avez entendue par le passé. Il faut réduire la pauvreté, améliorer les installations, atténuer les conséquences des séparations et des divorces, et promouvoir l'éducation et l'emploi. Ce ne sont là que quelques-uns des moyens dont on peut se servir pour faire disparaître le crime dans notre société.

Étant donné les circonstances, nous vous encourageons fortement à adopter toutes ces recommandations, ne serait-ce que pour maintenir la paix et pour réduire l'aigreur et la frustration, non seulement pour être justes, mais pour le paraître envers un groupe que la plupart des Canadiens trouvent répugnant.

Je n'ai plus rien à ajouter. J'aimerais vous remercier d'avoir été aussi attentifs.

Le président: Merci, Monsieur Harris. Monsieur MacFarlane, aimeriez-vous ajouter quelque chose?

[Text]

Mr. Gordon MacFarlane, Executive Director, John Howard Society of Ontario: I am anxious that senators have an opportunity to ask questions, but I would just like to give a bit of flavour to why the John Howard Society is concerned about this particular issue. Perhaps some of you are not familiar with the work of the society.

The society has, for over 50 years, been involved in what we call "prison after-care." Our intention and purpose, our central theme, has been to try to help prisoners to make a positive return to the community so that they can live a law-abiding life and be productive citizens. Over the past few years, that area of our service has broadened, but the central theme and core remain.

That kind of work is based on the premise that people can change and that you can, in fact, help people to become productive law-abiding citizens. We are here today as a group of people who support the concept of rehabilitation.

It has been our concern over the past number of years, that this idea of rehabilitation in Canada, and in other places, is on a decline. We have increasingly sought to protect society, not by helping people change their life pattern, but by imposing certain controls on them, which would reduce the risk that a prisoner or offender presents to the community.

This is why we are and have been concerned about mandatory supervision since its inception. I am happy and proud to say that the John Howard Society of Ontario was opposed to mandatory supervision when it first came up. As a matter of fact, my predecessor, A. M. Kirkpatrick, was one of the very few people who spoke out and worked diligently to oppose the introduction of that plan.

We see Bill S-32 as an escalation of that—as part of the spiral. It is a continuing effort to control people through correctional devices of some kind in order to protect the community. That seems to us to overlook the potential for people to change. Ultimately, I think this is an unfortunate route for us to take. That is all I want to say at this point.

Senator Nurgitz: I note that all of the witnesses from the John Howard Society of Ontario and the national society are opposed to the entire concept of mandatory supervision.

Mr. Harris: To be completely candid and fair with you, there are two provincial bodies which have adopted the position that they are content with mandatory supervision. I do not want to appear to be misleading, and I hope I have not been. However, I would point out that the largest provincial organization is saying, "Don't go with it."

Senator Nurgitz: The problem you raise with respect to Bill S-32 is very easy to understand and that is that for what any of us here would consider to be a trivial breach of one of the conditions attached to the mandatory supervision release, there goes the one chance. I accept that quickly and easily.

My question for you is: Do you disagree with the concept of further opportunity for release in the event that the breach is, in fact, a conviction under the Criminal Code?

[Traduction]

M. Gordon MacFarlane, directeur général de la Société John Howard de l'Ontario: Je désire offrir aux sénateurs l'occasion de poser des questions, mais j'aimerais tout d'abord vous expliquer pourquoi la Société John Howard s'intéresse à cette question. Peut-être ne connaissez-vous pas bien le travail de la Société.

Depuis plus de 50 ans, notre Société s'occupe de ce que nous appelons «le soin des anciens détenus». Notre objectif, notre thème central, est d'aider les détenus à réintégrer de façon positive la société pour qu'ils puissent mener une vie normale, respecter la loi et devenir des citoyens productifs comme tous les autres. Au cours des dernières années, nos services ont été élargis, mais notre thème central demeure le même.

Ce type de travail part du principe que les gens peuvent changer et qu'on peut les aider à devenir des citoyens productifs et respectueux des lois. Nous sommes ici aujourd'hui parce que nous appuyons le principe de la réhabilitation.

Au cours des dernières années, nous avons craint que ce type de réhabilitation ne baisse au Canada et ailleurs. On a cherché de plus en plus à protéger la société, non pas en aidant les gens à changer leur type de vie, mais en imposant certains contrôles susceptibles de réduire le risque qu'un détenu présente pour la collectivité.

C'est pourquoi nous nous intéressons à la libération sous surveillance obligatoire depuis sa mise en œuvre. Je suis heureux et fier de dire que la Société John Howard de l'Ontario s'est opposée à cette mesure lorsqu'elle a été proposée pour la première fois. D'ailleurs, mon prédécesseur, A. M. Kirkpatrick, a été l'un des rares à s'élever contre cette mesure et à s'opposer à la mise en œuvre de ce programme.

Selon nous, le projet de loi S-32 représente une intensification de ce problème. C'est la suite d'un effort soutenu visant à contrôler les personnes par l'entremise de mesures correctionnelles adoptées pour protéger la collectivité. Il nous semble qu'on oublie que les gens peuvent changer. Je crois qu'il ne faut pas s'orienter dans la voie que trace ce projet de loi. Je n'ai rien à ajouter.

Le sénateur Nurgitz: J'ai remarqué que tous les témoins de la Société John Howard de l'Ontario et du bureau national s'opposent à la libération sous surveillance obligatoire.

M. Harris: Pour être parfaitement honnête, je dois dire que deux associations provinciales se satisfont de la surveillance obligatoire. Je ne voudrais pas vous induire en erreur. Toutefois, je tiens à souligner que la plus importante organisation provinciale s'oppose à cette mesure.

Le sénateur Nurgitz: Le problème que vous avez soulevé en ce qui a trait au projet de loi S-32 est très facile à comprendre: pour ce que tous ici considéreraient comme une légère violation d'une des conditions de la libération sous surveillance obligatoire, le détenu retourne au pénitencier sans avoir de deuxième chance. J'en conviens d'emblée sans difficulté.

Mais je vous pose la question suivante: êtes-vous d'accord pour qu'une personne qui serait condamnée en vertu du Code criminel ait une autre chance de recouvrer sa liberté sous surveillance obligatoire?

[Text]

Mr. Harris: You must know what type of conviction under the Criminal Code has been committed. If it is a conviction for something like causing a disturbance, which is a summary conviction offence and carries a fine of \$500 or six months, or a combination of the two, the gravity of that offence is much different from the gravity of an offence involving a homicide. That falls within the framework.

Senator Nurgitz: What if it were an indictable offence?

Mr. Harris: Here again, there are some indictable offences with maximum penalties of two years imprisonment. For example, we would want to know the type of offence.

Supposing it were a victimless offence where the Crown saw fit to elect trial by way of indictment on a drinking and driving offence where the person did not cause any injury but was, in fact, behind the wheel. You would have to know the gravity of the offence, then work it out in plateaus of gravity. Not every indictable offence involves the most heinous crime on the face of the earth. They would have to be categorized.

Senator Nurgitz: Let us, for example, take an inmate with a series of convictions for crimes of violence. If a further crime of violence is committed during the mandatory supervision period, what is your attitude then?

Mr. Harris: We take the basic position that if he comes in again while on mandatory supervision, the same rules of the game should apply. Suppose that he had a three-year mandatory term to serve and that he has been out for two years or one year on fairly decent behaviour. Suppose that he then does something again. He should come back and be given the opportunity to earn more time. I still go back to the old system the way it was.

To answer your question, however, I would ask you how you would treat the following scenario. I have often wondered about it. Suppose that a man is on mandatory supervision and that he has taken up with a woman. Suppose that he comes home from his job one night and sees this woman in bed with somebody whom he has never seen in his life before. He gets a little riled up and he just pummels the heck out of this guy. That is a form of violence; he has, of course, taken the law into his own hands to some degree. You must, however, give that situation some sort of special consideration.

Senator Lapointe: Why?

Mr. Harris: In order not to be sexist about this thing, we could suppose that a woman who was out on mandatory supervision came home and saw her husband in bed with somebody else—

Senator Lapointe: This does not happen.

Senator Nurgitz: What you are suggesting seems to me to be more of an extension of something like the National Parole Board; that is, that all of these things would be reviewable and

[Traduction]

M. Harris: Il faut connaître la nature de l'infraction au Code criminel. S'il s'agit d'un cas de nuisance publique, c'est-à-dire d'une infraction punissable sous déclaration sommaire de culpabilité pour laquelle il est prévu une amende de \$500 ou six mois d'emprisonnement, ou les deux, ce n'est quand même pas aussi grave que s'il s'agit d'un homicide. Tout dépend du cadre délictuel.

Le sénateur Nurgitz: Et dans le cas d'un acte criminel?

M. Harris: Là encore, certains délits de ce genre peuvent entraîner l'imposition d'une peine maximale de deux ans d'emprisonnement. Il faudrait que nous connaissions la nature du délit.

Supposez qu'il s'agisse d'un délit qui ne fasse aucune victime, mais que la Couronne ait jugé opportun d'ouvrir un procès par voie de mise en accusation pour conduite en état d'ébriété, alors que le délinquant n'avait blessé personne. Il est important de connaître la gravité du délit et de tracer une courbe de gravité. Tous les actes criminels ne sont pas nécessairement des crimes atroces. Il faut établir une certaine classification.

Le sénateur Nurgitz: Prenons par exemple le cas d'un détenu qui a été condamné pour plusieurs crimes avec violence. Si ce détenu commet un autre crime avec violence au moment où il est en liberté sous surveillance obligatoire, quelle attitude adoptez-vous alors?

M. Harris: Fondamentalement, notre position est la suivante: si le détenu est remis en prison après avoir commis un crime en liberté sous surveillance obligatoire, les mêmes règles du jeu doivent s'appliquer. Supposons que le détenu jouissait d'une liberté sous surveillance obligatoire d'une durée de trois ans, qu'il était libéré à ce titre depuis deux ans ou un an et que son comportement était raisonnablement bon. Supposons qu'il commette de nouveau un crime. Il doit retourner en prison tout en ayant la possibilité de réduire sa peine. Je reviens toujours à l'ancien système.

Toutefois, pour répondre à votre question, je vous demanderai quelle serait votre attitude dans le cas suivant. Je me suis souvent posé des questions à ce sujet. Prenons le cas d'un homme en liberté sous surveillance obligatoire qui vit avec une femme. Supposez qu'il rentre du travail un soir, qu'il trouve cette femme au lit avec quelqu'un qu'il n'a jamais vu de sa vie. Cet homme, un peu agacé, roue de coups l'autre homme. C'est là une forme de violence; bien sûr, dans une certaine mesure, il a fait lui-même justice. Toutefois, il faut étudier cette situation de façon particulière.

Le sénateur Lapointe: Pour quelle raison?

M. Harris: Pour ne pas être sexiste dans mon exemple, vous pouvez supposer qu'une femme en liberté sous surveillance obligatoire rentre à la maison et trouve son mari dans le lit avec quelqu'un d'autre.

Le sénateur Lapointe: Une telle situation ne se produit jamais.

Le sénateur Nurgitz: J'ai l'impression que vous proposez en fait une sorte de prolongement d'un organisme comme la Commission nationale des libérations conditionnelles. D'après

[Text]

the various circumstances could then be considered. They cannot be considered when there are rigid rules applying where minor breaches have occurred.

Mr. MacFarlane: Perhaps we could get back to the concept of remission. One of the fundamental things we are concerned about is this: we believe that earned remission is a good thing, that it is an incentive for prisoners and that it is a positive control device for the custodian. Therefore, it should be kept. If, however, remission is going to be kept, then to be fair to the prisoners, it must be remission. Mandatory supervision just does away with remission.

It seems to me that a lot of problems are cleared up if we stick to remission and say that after the prisoner has earned his good time and has come out at the end of two-thirds of his sentence, that is it, he is out. Even if an inmate is returned to prison under the provisions of Bill S-32, he or she will eventually come out anyway. Ultimately, most of the people who go to prison come out. They may go to the John Howard Society or they may not, but they do come out. The person who is found to have been married while he was on mandatory supervision—thereby having committed a violation—must go back to prison and remain there for the full term, and he then returns to the community.

Mr. Harris: Senator, I have tried to follow your train of thought and I think I have it. You are saying that the Parole Board is set up to make a decision on breaches, depending on the degree of severity of the breach.

Senator Nurgitz: Someone must exercise some discretion.

Mr. Harris: Yes, but I often wonder about that. Take a person who has never been able to satisfy the Parole Board in the beginning in relation to release. He is now put in front of the Parole Board while he is on mandatory supervision. I often wonder about the balance there; that is all I am saying. I am not suggesting that there is any unfairness with respect to the Parole Board, but where is the balance?

Senator Nurgitz: I was not necessarily suggesting the National Parole Board. It seems to me that one could not suggest that board, because it has already prejudged—which is where the word “prejudice”, comes from—that person as being unfit for release. What I meant was an agency or a body similar to the National Parole Board to exercise discretion.

Senator Godfrey: I have been trying to search around some kind of a compromise by way of solution. It seems to me that, on the one hand, the public wants to be protected, yet, on the other, it is unfair that a man should be serving a term for a minor offence only to end up going back for another five years. That just sounds ridiculous.

[Traduction]

ce que je comprends, tous ces facteurs pourraient être revus et les diverses circonstances pourraient être alors étudiées, ce qui ne peut se faire lorsque des règles strictes s'appliquent dans le cas de délits mineurs.

M. MacFarlane: Peut-être pourrions-nous revenir à cette notion de remise de peine. Voici un des éléments fondamentaux de notre position: nous croyons que la remise de peine méritée est une bonne chose, qu'elle constitue un stimulant pour les prisonniers tout en étant mécanisme positif de contrôle pour le gardien. Elle doit donc être conservée. Toutefois, si tel doit être le cas, et pour être juste pour les prisonniers, il doit s'agir d'une remise de peine. La liberté sous surveillance obligatoire annule tout simplement la remise de peine.

A mon avis, beaucoup de problèmes sont réglés si vous vous en tenez à la remise de peine; une fois que le détenu s'est bien comporté et qu'il a purgé les deux tiers de sa peine, il est libéré. Même, s'il est incarcéré de nouveau en vertu des dispositions du projet de loi S-32, il va pouvoir être libéré de toute façon. La plupart des personnes qui vont en prison en sortent un jour. Elles ne font pas toutes appel à la Société John Howard, mais elles ne restent pas indéfiniment en prison. Si l'on découvre qu'une personne en liberté sous surveillance obligatoire s'est mariée au cours de cette période—violant ainsi les dispositions de cette mesure de libération—elle doit retourner en prison et purger sa peine au complet, pour ensuite être remise en liberté.

M. Harris: Sénateur, j'ai tenté de suivre le cheminement de votre pensée et je crois y être arrivé. Vous dites que la Commission des libérations conditionnelles est là pour juger les cas de violation de ses règles, en fonction de leur gravité.

Le sénateur Nurgitz: Quelqu'un doit disposer d'un certain pouvoir discrétionnaire.

M. Harris: Oui, mais je me pose souvent des questions à ce sujet. Prenez le cas d'une personne qui n'a pas réussi à satisfaire aux exigences de la Commission des libérations conditionnelles, au départ. Une fois en liberté sous surveillance obligatoire, la même personne doit relever de la Commission. Je me pose souvent des questions sur l'équilibre qui est ici en jeu; c'est tout ce que je tiens à dire. Je ne parle pas d'injustices de la part de la Commission des libérations conditionnelles, mais où se trouve l'équilibre?

Le sénateur Nurgitz: Je ne parlais pas nécessairement de la Commission nationale des libérations conditionnelles. A mon avis, il ne peut en être question, parce qu'elle a déjà préjugé—et c'est de là que vient le mot «préjugé» qu'une personne n'est pas apte à être libérée. Ce dont je voulais parler, c'est d'un organisme semblable à la Commission nationale des libérations conditionnelles, capable d'exercer un certain pouvoir discrétionnaire.

Le sénateur Godfrey: J'essaie de trouver un certain compromis pour régler le problème. A mon avis, d'une part le public veut être protégé, mais, d'autre part, il est injuste qu'une personne soit mise en prison pour un délit et qu'elle doive y passer cinq années de plus. Cela me paraît tout simplement ridicule.

[Text]

We were told the other day that a judge, in sentencing a man who was on parole or remission and who committed a new crime, could take that into account.

Mr. Bill McCabe, Director of Research, John Howard Society of Ontario: I should like to make the point that, when a person goes into court having been convicted of a new offence and the judge is faced with sentencing him, the judge can find out, through an inquiry to the parole authority, the man's status with respect to the mandatory supervision, and can take that into consideration in his sentencing, along with such things as prior record and so on. If he finds out that the man has done an extra six months, he will give that man two and a half years instead of three. There is some sort of balance there.

When the man comes in without a new offence, there is no way for any compensation. He has the remnant of his remission to come back to.

Senator Godfrey: Suppose that mandatory supervision were cut out and remission were kept. If a man commits a crime while on remission and comes up before the judge, would you think it reasonable that the judge should give him a heavier sentence because he was then on remission, or do you consider that he should be treated exactly the same as if he had served the full term?

Mr. Harris: It is my respectful position, senator, and I would like to think that I speak for many of the defence lawyers across the country, that it would be grossly unfair if a judge gave consideration to the fact that a man is on parole, or if the judge, in setting the sentence involving incarceration, attached it to any remnant that a person has yet to serve because he breached his parole.

Senator Godfrey: Perhaps I can put it this way. I think that the public is worried about crimes of violence. It is all very well to say that some people can be cured, but there are some who we know are hopeless. I think everybody recognizes that.

Mr. MacFarlane: Can you identify them, however, senator?

Senator Godfrey: That is the difficulty, yes, I recognize that. Do you see anything wrong with having some kind of a provision which, perhaps, is confined to crimes of violence, since that is what the public is essentially worried about? If a man committed a crime of violence between the time of his release and the end of his term had he not earned his remission, perhaps the judge could take that into account in giving a sentence. I suppose that that would be the revolving door system, in effect, but it would be up to the judge, after a fair trial, and so on. It would not be an automatic thing. The judge could consider that "This guy was out a month on remission only to commit another crime. He might say, "he is hopeless; why should we not throw the book at him?" If the prisoners are aware of that, perhaps there would be at least some

[Traduction]

On nous a dit l'autre jour qu'un juge qui impose une sentence à une personne qui a commis un crime alors qu'elle jouissait d'une libération conditionnelle ou d'une remise de peine pourrait tenir compte de ce facteur.

M. Bill McCabe, chercheur, société John Howard de l'Ontario: Je tiens à signaler ceci: lorsqu'une personne est trouvée coupable devant un tribunal d'un nouveau délit et que le juge doit lui imposer une sentence, celui-ci peut demander à la Commission des libérations conditionnelles quelle est la situation du détenu en ce qui concerne la liberté sous surveillance obligatoire. Il peut tenir compte de cela dans l'imposition de sa peine, de même que d'autres critères comme son dossier. Si le juge constate que le détenu a purgé six mois de plus, il lui imposera alors une sentence de deux ans et demi au lieu de trois. Il y a ici une espèce d'équilibre.

Si le détenu ne commet pas de nouveau délit, il ne peut y avoir de compensation. Il doit terminer sa remise de peine.

Le sénateur Godfrey: Supposons que la liberté sous surveillance obligatoire soit abolie pour conserver seulement la remise de peine. Si une personne commet un crime au moment où elle profite d'une remise de peine et qu'elle se présente devant le juge, croyez-vous qu'il serait raisonnable que celui-ci lui impose une sentence plus lourde parce qu'elle profitait alors d'une remise de peine, ou pensez-vous qu'elle doit être traitée exactement de la même façon que si elle avait purgé sa peine au complet?

M. Harris: Sénateur, ma position est la suivante, et j'ose croire que je parle ici au nom de nombreux avocats de la défense de tout le pays: à mon avis, il serait tout à fait injuste qu'un juge tienne compte du fait qu'une personne a été mise en libération conditionnelle, ou que, au moment d'imposer une peine avec incarceration, il impose comme condition que cette personne purge le reste de son autre sentence parce qu'elle n'a pas respecté les conditions de sa libération conditionnelle.

Le sénateur Godfrey: Peut-être pourrais-je formuler mon raisonnement ainsi. Je pense que le public s'inquiète des crimes avec violence. Certes on peut très bien dire que certaines personnes peuvent être guéries, mais il y en a d'autres qui sont sans espoir. Je crois que tout le monde le reconnaît.

M. MacFarlane: Pouvez-vous dire qui sont ces personnes sans espoir, sénateur?

Le sénateur Godfrey: C'est là le problème, je le reconnais. À votre avis, serait-il injuste d'adopter certaines dispositions qui pourraient être confinées aux crimes commis avec violence, puisque c'est essentiellement ce qui préoccupe la population? Si un homme commet un crime avec violence entre le moment où il est libéré et la fin de sa sentence, peut-être le juge pourrait-il en tenir compte lorsqu'il impose une peine. Je suppose qu'il s'agirait alors du système de la porte tournante, mais il appartiendrait au juge, après un procès en bonne et due forme, de prendre une telle décision. Cela ne serait pas automatique. Le juge pourrait se dire par exemple: «Ce détenu n'était même pas sorti depuis un mois, grâce à une remise de peine, quand il a commis un autre crime; son cas est désespéré; pourquoi faire preuve de clémence?» Si les prisonniers savaient

[Text]

incentive to their keeping their noses clean because of their behaviour being taken into account—at least until they get beyond the periods they would have served had they not been granted remission.

Mr. Harris: There could possibly be an amendment to the Criminal Code to the effect that, if a person charged with such-and-such an offence was on a form of earned remission release, then the judge may consider that in sentencing.

Senator Godfrey: Yes, in sentencing, the judge may consider the fact that he was on this earned remission at the time. Perhaps this provision could even be confined to crimes of violence, since that is what the public is concerned about.

Mr. MacFarlane: You are talking about allowing the judge to take that into consideration, not requiring him to do so?

Senator Godfrey: Yes, which means that the judge, in certain cases—perhaps the type of people whom the Parole Board considers to be habitual and violent offenders—could come to the same conclusion. It would mean that a judge decides this, instead of having the process automatic.

Mr. McCabe: Is that really necessary, though, when, following the conviction, the crown attorney will read off the man's record, at which time the judge will be aware of the situation and will give the man an extra three months on his current sentence rather than harking back to the old one?

Senator Godfrey: Take the situation where his record is in, it shows that he has served so much time in jail, and he has been sentenced. I am not quite sure how clear the law is as to what we heard the other day about when he gets to remission. I think we were given the Newfoundland case, where it seems to have been taken that you can take this into account. You say in your brief, under the heading, "The Offender in the Criminal Justice System," as follows:

At the time of the study, Ontario case law firmly rejected the consideration of parole availability as a sentencing factor.

Oh, I see, the reference is to parole availability.

The Chairman: Your thesis is that earned remission should be earned remission, and that that should be the end of a sentence. Technically therefore, if you are consistent, you would have to say that he is now an ex-convict; so what you are talking about, Senator Godfrey, would really apply to people who are paroled, as distinct from being on remission.

Senator Godfrey: No. I am talking about compromise between remission and mandatory supervision as it is now. It is all very well for people to say, "Technically, you are through." But I say, "Let us not make it technical. Let us leave it to the courts."

[Traduction]

cela, peut-être seraient-ils incités à se garder les mains propres, sachant que leur comportement serait pris en considération, au moins jusqu'à la fin de la période qu'ils auraient dû purger s'ils n'avaient pas profité d'une remise de peine.

M. Harris: Peut-être pourrait-on amender le Code criminel pour disposer que le juge pourrait tenir compte, dans l'imposition de sa peine, du fait qu'une personne accusée de tel et tel délit avait profité d'une remise de peine méritée.

Le sénateur Godfrey: Oui, à ce moment-là, le juge pourrait tenir compte du fait que le détenu profitait d'une remise de peine méritée. Peut-être cette disposition pourrait-elle être même confinée aux crimes avec violence, puisque c'est ce qui préoccupe la population.

M. MacFarlane: Vous dites que le juge pourrait tenir compte de ce facteur, mais qu'il ne serait pas tenu de le faire?

Le sénateur Godfrey: Oui, ce qui veut dire que le juge, dans certains cas—peut-être pour ces personnes que la Commission des libérations conditionnelles considère comme des délinquants habituels et violents—pourrait en venir à la même conclusion. Cela voudrait dire qu'un juge déciderait de cette question et qu'elle ne serait pas réglée automatiquement.

M. McCabe: Est-ce vraiment nécessaire, cependant? Quand l'accusé a été reconnu coupable, l'avocat de la Couronne parcourt tout le dossier du détenu; à ce moment-là le juge sera au courant de la situation et lui imposera une sentence supplémentaire de 3 mois plutôt que de s'en tenir à la sentence précédente?

Le sénateur Godfrey: Prenez le cas d'un détenu dont le dossier est devant les tribunaux, où l'on y lit qu'il a passé un certain temps en prison et qu'il s'est vu imposer une peine. Je ne sais pas à quel point la loi est claire en ce qui concerne ce que nous avons entendu l'autre jour au sujet du moment où le prisonnier peut obtenir une remise de peine. Je pense qu'on nous a cité la cause de Terre-Neuve où l'on semble avoir tenu compte de ces dispositions. Vous dites dans votre mémoire, sous la rubrique «Pratiques relatives à l'imposition des sentences»:

Au moment où a été effectuée l'étude, le droit jurisprudentiel de l'Ontario rejetait toute prise en compte de la possibilité d'une libération conditionnelle comme critère de l'imposition d'une sentence.

Oh, je vois, il est ici question de la possibilité d'obtenir une libération conditionnelle.

Le président: Selon vous, la réduction méritée de peine doit bien être méritée et elle doit mettre un terme à une sentence. Par conséquent, du point de vue technique, si vous êtes logiques, vous devrez dire que ce détenu est un ex-détenu. C'est donc dire que vous parlez, sénateur Godfrey, des personnes qui profitent d'une libération conditionnelle et non de celles qui jouissent d'une remise de peine.

Le sénateur Godfrey: Non, je parle ici d'un compromis entre la remise de peine et la liberté sous surveillance obligatoire, dans sa forme actuelle. C'est très bien que l'on dise à un détenu: «Techniquement parlant, vous êtes libre.» Mais moi je

[Text]

One of the main complaints is the human rights aspect, based on the idea that some official says, "You had a beer when you should not have, and so you get five years."

Mr. Harris: Justice should be administered in the courts, as opposed to having some administrative body doing it. My colleagues and I have sometimes kicked around the idea that when you talk about remission, you shouldn't cut out remission completely, but perhaps change the rule of the prisoner's game so that he does not earn 15 days for every 30 good, acceptable days. Perhaps he might earn 15 days for every two or three months. If you are talking about compromises, and want to go that way, that is all right; but do not slice off the good with the bad.

Senator Godfrey: I am more interested in the situation in which he has been sentenced, serves 10 out of 15 years, has five years to go, and now he is being sentenced automatically to five years in jail for a \$10 offence, not by a judge, and not with all the circumstances being taken into consideration.

I am thinking out loud, you know, rather like Lady Astor, who said she did not know what she thought until she heard what she had to say. I am going through that process now, and am trying to get your reaction.

Mr. MacFarlane: That is a problem for us, senator, because we started out saying—and we hold to the belief—that remission ought to be held to remission, because in terms of working with the prisoner, of running the prison, and of dealing with that person, that is what he understands his good behaviour is earning him. It is earning him freedom. I understand your point of view, but as the chairman says, it is really not consistent with our position.

Senator Godfrey: Well, you have two provincial societies. Which is the one that is for remission?

Senator Hastings: They are not for it. They just did not take any position.

Senator Godfrey: Very well. Is there any organization that believes in mandatory supervision now?

Mr. MacFarlane: Not that I am aware of.

Mr. MacLachrie: There are several groups that we are aware of, but we are not aware that they have taken a strong position. This is interesting, because a number of societies had the feeling back when it was initiated that it was a good thing. It was better to be out than to be in, under any conditions. That was important. But the reality of the imposition of mandatory supervision has been quite different from what it was supposed to be.

Senator Godfrey: Your society, you say, has opposed it from the beginning, but there were other knowledgeable societies in this field who approved of it from the start?

[Traduction]

dis qu'il ne faut pas aborder la question du point de vue technique; il faut laisser ce soin aux tribunaux.

L'une des principales revendications concerne les droits de la personne. On dira: «Vous avez bu une bière alors que vous n'auriez pas dû; donc, on vous impose une sentence de cinq ans.»

M. Harris: La justice doit être l'affaire des tribunaux, et non d'un organe administratif. Mes collègues et moi nous sommes souvent dit que la remise de peine ne doit pas être abolie complètement, mais qu'il faudrait peut-être changer les règles de sorte qu'un prisonnier ne mérite pas 15 jours de liberté pour 30 jours de bonne conduite. Peut-être pourrait-il mériter 15 jours pour deux ou trois mois. Si vous parlez de compromis, et que vous voulez vous diriger dans cette voie, très bien, mais n'éliminer pas ce qui est valable en même temps que le reste.

Le sénateur Godfrey: Ce qui m'intéresse plus particulièrement, c'est le cas d'un prisonnier qui se voit imposer une sentence de 15 ans, qui en purge 10 et qui, alors qu'il lui reste encore 5 ans, se voit imposer automatiquement une peine de 5 ans de prison pour un délit de \$10, sans que ce soit un juge et sans que toutes les circonstances aient été prises en considération.

Je pense tout haut, vous savez, un peu comme Lady Astor, qui disait ne pas savoir ce qu'elle pensait avant d'avoir entendu ce qu'elle disait. J'en suis là et j'essaie de savoir ce que vous en pensez.

M. MacFarlane: C'est un problème pour nous, sénateur, parce que nous avons déjà dit, et nous continuons de dire, que la remise de peine doit être conservée pour une bonne raison. En effet, en ce qui a trait au travail avec le prisonnier, à l'administration de la prison, aux relations avec le prisonnier, il est important que celui-ci sache que son bon comportement lui mérite une réduction de peine. Il gagne ainsi sa liberté. Je comprends votre point de vue, mais, comme le disait le président, cela n'est pas très conforme à notre position.

Le sénateur Godfrey: Eh bien, vous avez deux sociétés provinciales; laquelle est pour la remise de peine?

Le sénateur Hastings: Elles ne sont pas pour la remise de peine; elles n'ont simplement pas pris position.

Le sénateur Godfrey: Très bien. Existe-t-il des sociétés qui croient encore au concept de la surveillance obligatoire?

M. MacFarlane: Pas à ma connaissance.

M. MacLachrie: Nous en connaissons plusieurs, mais nous ne savons pas si elles ont adopté une position ferme à cet égard. Il s'agit là d'un point intéressant, car un certain nombre de sociétés étaient d'avis, lorsque le programme a été mis en application, que c'était une bonne chose. Il valait mieux être dehors qu'à l'intérieur, quelles que soient les conditions. C'était très important. Mais en fait, la surveillance obligatoire est très différente de ce qu'elle aurait dû être.

Le sénateur Godfrey: Vous dites que votre société s'y est opposé depuis le début; mais y a-t-il des sociétés averties dans ce domaine qui l'ont approuvée dès son introduction?

[Text]

Mr. MacFarlane: Absolutely. From the beginning mandatory supervision was seen as a very benign thing. The purposes, I believe, were very positive. You see, at that time, as I understand it, parole had really just been introduced very effectively, and was going along very well. We were doing prison after-care, and all this good work with people who had chosen, but were not required to come. The idea seemed to be, why could that not be extended to people who were coming out at the end of their sentence? That way, we might be able to be helpful to more people. There is no doubt that to some extent that has occurred, but in our view this is not a sufficient reason.

Senator Godfrey: What I am trying to get at is that these other societies who approved of the concept at the start are now opposed to it after the 15 years, or whatever it is, that they have had experience with it. Now the only people you have who are in favour of it are some members of the department and certain members of the public like myself, who didn't know a darn thing about the subject until these hearing started.

Mr. MacFarlane: The clearest example of that, that I am aware of, is Professor Stewart Ryan, who is a very knowledgeable and noted law professor at Queen's, and has been involved with the John Howard Society for a very long time. He has admitted that while in the beginning he was positively persuaded to support mandatory supervision, he has taken a very strong public stand in opposition to it within the past year.

Mr. McCabe: Since the John Howard Society of Ontario took their position against mandatory supervision, both the St. Leonard's Society of Canada, and the Elizabeth Fry Society of Canada have come out against it.

The Chairman: We have had both those organizations as witnesses already.

Senator Hastings: I would like to go back and deal again with the word "remission". I was very interested in the historical record you gave, going back to 1868.

Mr. MacFarlane, you used the phrase, "There must be remission." I note, however, that the criteria applied in 1868 do not apply today, at least in my opinion. When an inmate arrives at an institution he has two dates ahead of him: his "p.e.", or parole eligibility date, and his "m.s.", or mandatory supervision date, which is his last one-third. He learns pretty quickly that in one-sixth of his time he is eligible for temporary absences, so those dates are pretty important in his custodial career. He misses temporary absence, and then he misses parole, and he reaches this "m.s." date, which he assumes is automatic, because the word "earned" has been lost throughout the whole thing. The mandatory supervision date is the date he goes. Our criterion now is not really earned remission. He does not earn it, it is sort of statutory. That last one-third is going to be served under mandatory supervision.

[Traduction]

M. MacFarlane: Absolument. Dès le début, la surveillance obligatoire fut considérée comme une chose anodine. Ces objectifs, je crois, étaient très explicites. A ce moment-là, le programme de libérations conditionnelle venait tout juste d'être mis en application et fonctionnait très bien. On aidait les détenus libérés de prison, en travaillant avec des gens qui, n'étaient pas obligés de participer. Je me suis demandé pourquoi on ne pouvait pas offrir ces services à ceux qui étaient libérés après avoir purgé leur peine? Nous pourrions peut-être ainsi aider un plus grand nombre de personnes. Nul doute, c'est ce qui est arrivé dans une certaine mesure, mais d'après nous, ce n'est pas une raison suffisante pour...

Le sénateur Godfrey: Ce que je veux dire, c'est que les sociétés qui ont appuyé le concept dès le début, s'y opposent maintenant après quinze ans environ. A l'heure actuelle, seuls quelques fonctionnaires du ministère et certains membres du public, comme moi, qui ne savaient absolument rien sur le sujet avant ces auditions, sont en faveur de ce programme.

M. MacFarlane: Le meilleur exemple que je connaisse, à cet égard, est M. Stewart Ryan, professeur de droit bien connu de l'Université Queen, qui est membre de la société John Howard depuis très longtemps. Bien qu'il ait avoué avoir été fortement en faveur de la surveillance obligatoire au début, il s'y est fermement opposé au cours de la dernière année.

M. McCabe: Depuis que la société John Howard de l'Ontario s'est opposée à la surveillance obligatoire, la St-Léonard's Society of Canada et l'association canadienne des sociétés Elisabeth Fry ont fait de même.

Le président: Ces deux sociétés ont déjà comparu devant le Comité.

Le sénateur Hastings: Je voudrais revenir à l'expression «réduction de peine». L'exposé historique que vous avez fait, depuis 1868, m'a beaucoup intéressé.

Monsieur MacFarlane, vous avez dit que la réduction de peine doit exister. Je remarque, toutefois, que les critères utilisés en 1868 ne s'appliquent plus, à mon avis, aujourd'hui. Lorsqu'un détenu arrive dans un établissement, il a deux dates qu'il peut viser, sa date d'admissibilité à la libération conditionnelle, et sa date d'admissibilité à la surveillance obligatoire, qui représente le dernier tiers de sa peine. Il apprend très vite qu'après avoir purgé un sixième de sa peine, il est admissible à l'absence temporaire; ces dates sont donc très importantes pour lui. Il manque aux conditions de l'absence temporaire, il manque aux conditions de la probation, et il atteint la date à laquelle il devient admissible à la surveillance obligatoire, qui, d'après lui, est accordée automatiquement, parce que l'expression «méritée» a été perdue dans tout le processus. C'est à la date à laquelle il devient admissible à la surveillance obligatoire qu'il est libéré. On ne se base plus maintenant sur la réduction de peine méritée. Il ne la mérite pas, parce qu'elle est plus au moins statutaire. Le dernier tiers de sa peine sera purgé sous surveillance obligatoire.

[Text]

My question is this, Mr. MacFarlane. You say there must be remission. Would you also agree that it must also be earned, and then, if we make it earned, how will that be accepted by the inmate population in the light of the procedures we have been using, where it has just been automatic?

Mr. MacFarlane: It is my personal opinion that prisoners have always accepted the idea of earned remission. That is part of prison life. I understand what you are saying, namely, that in current practice the emphasis does not appear to be on the earned aspect. I do not believe, however, that I have the statistics with me.

I believe in the women's prison, particularly, it certainly is earned.

Mr. MacLachrie: It is important to remember that remission can be lost. While we can argue about what earning is, you can certainly lose remission time by your institutional behaviour.

Senator Hastings: I think the act says that you must apply yourself diligently to the programs, and though you can lose the remission, you can get it back fairly easily. If you lose some today, you can get it back fairly easily when you get close to that mandatory supervision date.

Senator Lapointe: We heard in committee that they could lose their days of remission.

Senator Hastings: They could lose it, but they could also get it back fairly easily. Instead of saying "You have got a third off your sentence the day you arrive", they say "You earn this". I noticed, Mr. Harris, when you were reading the criteria in 1868 they said that it should be renewed monthly.

Mr. Harris: That is the system that is in effect in the Ontario corrections system. They have switched it around from whatever it used to be. They did not have the word "earned", but now the concept is that you earn 15 days for every 30 days that you serve. That is the concept in the Prisons and Reformatory Act. I forget the way the wording used to be, but it did not have it spelled out that way. About three or four years ago they worked the concept around that now you have to earn it. They try to set up different criteria depending on the industry and the institution.

The Chairman: We have Dr. Joan Nuffield with us from the Solicitor Gen's Department. Perhaps she would clarify the point about earning remission.

Dr. Joan Nuffield, Policy Analyst, Department of the Solicitor General: I guess there are a number of points. I do not think it is accurate to say that remission is automatically earned. That is not strictly accurate. It can be lost misbehaviour and for poor participation in prison programs. Also the notion that inmates are not reviewed on a regular basis is also incorrect. Just as in the provincial prison system, every inmate in the federal system is reviewed by his case management team once a month and he is informed quarterly of loss of remission

[Traduction]

Ma question est la suivante, M. MacFarlane: vous dites qu'il doit y avoir réduction de peine. Croyez-vous aussi qu'elle doit être méritée? Si elle devait être le cas, quelle serait la réaction des détenus à cet égard, compte tenu du fait que, jusqu'à maintenant, nous l'accordons automatiquement?

M. MacFarlane: Je crois que les détenus ont toujours accepté le concept de la réduction de peine méritée. Cela fait partie de la vie carcérale. Je comprends ce que vous voulez dire, soit qu'à l'heure actuelle, on n'insiste pas sur le fait qu'elle est méritée. Je ne crois pas avoir de statistiques avec moi.

Je crois que dans les prisons pour femmes, notamment, cette réduction de peine est sans aucun doute méritée.

M. MacLachrie: Il est important de ne pas oublier qu'un détenu peut perdre ses jours de réduction de peine. On peut discuter sur ce qu'on entend par méritée, mais un détenu peut certainement perdre ses jours de réduction de peine à cause de son comportement.

Le sénateur Hastings: Je crois que la loi stipule qu'il faut suivre assidument les programmes, et que même si vous la perdez, vous pouvez la récupérer très vite. Si vous en perdez une partie aujourd'hui, vous pouvez la récupérer au fur et à mesure que vous vous rapprochez de la date d'admissibilité à la surveillance obligatoire.

Le sénateur Lapointe: Nous avons entendu dire qu'ils peuvent perdre leurs jours de réduction de peine.

Le sénateur Hastings: Ils peuvent les perdre, mais ils peuvent également les récupérer très vite. Au lieu de leur dire «Votre peine est réduite d'un tiers le jour même de votre arrivée», on leur dit «Vous méritez ceci». J'ai remarqué, Monsieur Harris, d'après les critères appliqués en 1868, dont vous avez fait lecture, que ce droit était renouvelé tous les mois.

M. Harris: C'est le système qu'utilise actuellement le service correctionnel de l'Ontario. Ils les ont changés. L'expression «méritée» ne figurait pas dans les critères, mais d'après le nouveau concept, vous méritez cette réduction de 15 jours de peine pour chaque 30 jours purgés. C'est le concept qui figure dans la Loi sur les prisons et les maisons de correction. J'ai oublié quel était le libellé exact, mais ce n'était pas exprimé de cette façon. Ils ont changé le concept il y a trois ou quatre ans, de sorte que maintenant il faut mériter cette réduction de peine. Ils essaient d'établir des critères différents, selon les activités de l'établissement.

Le président: Nous avons avec nous M^{me} Joan Nuffield, du ministère du Solliciteur général. Elle pourra peut-être nous expliquer la question de la réduction de peine méritée.

Mme Joan Nuffield, analyste de politique, ministère du solliciteur général: Je pense qu'un certain nombre de points doivent être éclaircis. Je crois qu'il est faux de dire que la réduction de peine est automatiquement méritée. Ce n'est pas tout à fait exact. Ce droit peut être perdu si le détenu se comporte mal et s'il ne participe pas assidument aux programmes du pénitencier. De plus, il est faux de croire que le dossier des détenus ne sont pas revus régulièrement. Tout comme dans le système carcéral provincial, le comité de gestion des cas

[Text]

or failure to earn remission. It used to be correct but it is correct no longer that once lost remission can be recredited easily. Again I do not have the precise criterion with me, but it is now very difficult for the National Parole Board to re-credit remission to an inmate. Essentially it has to amount to an error in the intent of the law for the Parole Board to be able to re-credit remission once it has been lost. It used to be within the power of the penitentiaries, but it is no longer.

Mr. Harris: That is the present system.

Dr. Nuffield: That's right.

Mr. Harris: The new bill, of course, tries to correct some of those deficiencies, does it not?

Dr. Nuffield: No. In fact, there would be no ability on the part of the Parole Board to re-credit any remission lost as a result of the revocation from MS.

Mr. Harris: I thought it was clause number 5.

The Chairman: Clause 5 referring to subsection (3).

Senator Hastings: I still stand by my statement that when he arrives at that institution he has two dates, his PE date and his MS date. The only instructions he is given is to keep his mouth shut and his nose clean and he will do all right. That is the way it works, notwithstanding the other rules and regulations.

The Chairman: While Dr. Nuffield is considering that question, perhaps Mr. McCabe has a comment.

Mr. McCabe: I think that when they decided to scrap statutory remission as opposed to earned remission and make it all earned remission, we had assurances from the commissioner at that time that remission was going to be earned. The fact is that they did not change the system. They still continue to credit the individual when he comes in, with what he has the potential to earn, and then it can be taken away as a result of offences which are dealt with in a disciplinary court. There is a problem, though, if you do not do something like that. Because if you start to work on a program per man, you have to have some target dates; and this is where target dates have clouded the issue. So that when a man comes in, he is essentially told "You are doing three years. We will assume that you will keep your nose clean and you will be going out two years hence". Then there is a confirmation that he has earned, or notification that he has failed to earn, but even though they call it earned remission today, it does not meet the concept that you have, Senator Hastings, which is desirable.

Senator Godfrey: He can get 15 days a month, as I understand it.

Mr. Harris: Fifteen days for every 30 days.

[Traduction]

revoit tous les mois, le dossier de chaque détenu fédéral et l'avise, tous les trois mois, s'il a perdu sa réduction de peine. Et c'est faux de croire, même si c'était vrai par le passé, qu'une fois perdue, la réduction de peine peut être réattribuée facilement. Je n'ai pas les critères précis avec moi, mais il est très difficile maintenant pour la Commission nationale des libérations conditionnelles de réattribuer une réduction de peine à un détenu. Il faut qu'il y ait une erreur dans la loi pour que la Commission soit en mesure de réattribuer une réduction de peine, une fois cette dernière perdue. Les pénitenciers jouissaient de ce pouvoir par le passé, mais plus maintenant.

M. Harris: C'est ainsi que fonctionne le système actuel?

Mme Nuffield: C'est exact.

M. Harris: Le nouveau projet de loi essaie bien sûr de corriger certaines de ces lacunes, n'est-ce pas?

Mme Nuffield: Non. En fait, la Commission nationale des libérations conditionnelles n'aurait pas le pouvoir de réattribuer une réduction de peine sur révocation de la surveillance obligatoire.

M. Harris: Je croyais que c'est ce que disait l'article 5.

Le président: L'article 5 fait allusion au paragraphe (3).

Le sénateur Hastings: Je m'en tiens à ce que j'ai dit, à savoir que lorsqu'un détenu arrive au pénitencier, il a deux dates qu'il peut viser, soit la date d'admissibilité à la libération conditionnelle et la date d'admissibilité à la surveillance obligatoire. Tout ce qu'on lui dit c'est de se taire, de ne pas créer d'ennuis, et que tout se passera bien. C'est comme ça que les choses se passent, indépendamment des autres règlements.

Le président: M. McCabe a peut-être un commentaire à formuler pendant que M^{me} Nuffield traite de cette question.

M. McCabe: Je crois que lorsqu'ils ont décidé d'abolir la réduction statutaire par opposition à la réduction méritée pour n'adopter que le concept de réduction de peine méritée, le commissionnaire nous a assuré que cette fois-ci, la réduction de peine serait méritée. Le fait est qu'ils n'ont pas changé le système. Ils continuent toujours d'accorder une réduction de peine au détenu, à son arrivée, qu'il doit mériter et qu'il peut ensuite perdre s'il commet des infractions qui sont jugées par un conseil de discipline. On se retrouve avec un problème, toutefois, si l'on ne procède pas de cette façon, parce que si l'on commence à établir un programme pour chaque détenu, il faut fixer des dates cibles; et c'est là que la situation se complique. Lorsqu'un détenu arrive au pénitencier, on lui dit essentiellement: «Vous avez une peine de trois ans à purger. Nous présumons que vous ne causerez pas d'ennuis et que vous serez libéré d'ici deux ans». On lui confirme ensuite qu'il a mérité ou n'a pas mérité, une réduction de peine; et même si aujourd'hui il a droit à réduction de peine méritée, elle ne correspond pas à votre concept, sénateur Hastings, qui est préférable.

Le sénateur Godfrey: Il peut bénéficier d'une réduction de 15 jours par mois, d'après ce que je crois comprendre.

Mr. Harris: Quinze jours pour chaque 30 jours.

[Text]

Senator Godfrey: But the total cannot be more than one-third. So it adds up, according to my simple arithmetic, to 10 days a month. He can go on quite happily and lose five days remission, but it has not affected him at all, because he still has the 10. Would you explain that?

Dr. Nuffield: It does not work that way. We have discussed this before. It is a peculiarity in the way the section is worded. It makes it sound as if you are getting 15 days for every month you are in, but it is based on a 45-day calculation period. The 15 days, therefore, amount to one-third of what you earned. Loss of remission is a true loss.

Senator Godfrey: Why do they say 15 days out of 30 instead of 15 days out of 45?

Dr. Nuffield: As I say, if they were to redraft the section today, I am sure they would word it differently.

The Chairman: Perhaps Dr. Nuffield will now clarify the other section to which Mr. Harris referred.

Dr. Nuffield: As it reads now, it applies only to people who are granted parole. So, in effect, it is now impossible for the Parole Board to re-credit remission to someone who is revoked from MS. The present criteria in the Parole Board Policy and Procedures Manual for re-crediting remission are extremely restrictive. Essentially it has to amount to an error in the intent of Parliament in order for the board to be able to re-credit remission.

Mr. McCabe: May I ask Dr. Nuffield a question? Before the man is released from the institution, is it possible for the head of the institution to return to him remission which he had forfeited?

Dr. Nuffield: No, not any more.

Senator Hastings: I want to go back to violence. It is a concern of the committee and of the society, that if we tighten up mandatory supervision we are somehow going to reduce these acts of violence. Few seem to realize that they are perpetrated by a very small minority of the number of men released on mandatory supervision. Yet it is those acts of violence that seem to get all the headlines and which result in the demand from the public and from the Canadian Association of Police Chiefs to "tighten it up, tighten the screws and that will solve our problem". It seems to me that we have been doing that ever since we introduced mandatory supervision. We have a case in our institutions and we say "Turn the screws on the inmates. That will solve all of our problems." It seems to me that we are doing the same again with this bill. I shall now quote from a letter from the Minister of Justice of the Province of New Brunswick to the chairman of this committee. It says:

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Mais le total de la réduction ne peut dépasser un tiers. Ce qui correspond, d'après mon petit calcul, à dix jours par mois. Il peut tout bonnement purger sa peine et perdre cinq jour de réduction de peine, sans que cela le touche, parce qu'il a encore dix jours à son crédit. Comme expliquez-vous cela?

Mme Nuffield: Ce n'est pas ainsi que cela se passe. Nous avons déjà discuté de cette question. C'est à cause de la façon dont l'article est libellé. Il donne l'impression que vous avez droit à 15 jours pour chaque mois purgé, mais en fait la réduction de peine est calculée sur une période de 45 jours. En conséquence, les 15 jours correspondent au tiers de la réduction de peine que vous avez méritée. Les jours perdus ne peuvent plus être récupérés.

Le sénateur Godfrey: Pourquoi disent-ils 15 jours sur 30 au lieu de 15 sur 45?

Mme Nuffield: Comme je l'ai dit, s'ils devaient reprendre l'article aujourd'hui, je suis certaine qu'ils le rédigeraient d'une autre façon.

Le président: M^{me} Nuffield pourrait peut-être expliquer l'autre article auquel M. Harris a fait allusion.

Mme Nuffield: Cet article, tel qu'il est libellé, ne s'applique qu'aux personnes admissibles à la libération conditionnelle. Ainsi, en réalité, il est impossible pour la Commission nationale des libérations conditionnelles de réattribuer une réduction de peine à un détenu dont la libération sous surveillance obligatoire a été révoquée. Les critères sur la réattribution de la réduction de peine qui figurent actuellement dans le Guide des politiques et des procédures de la Commission nationale des libérations conditionnelles sont extrêmement restrictifs. Essentiellement, il faut qu'il y ait erreur de la part du Parlement pour que la Commission soit en mesure de réattribuer une réduction de peine.

M. McCabe: Puis-je poser une question à M^{me} Nuffield? Avant qu'un détenu ne soit libéré, le directeur de l'établissement peut-il réattribuer au détenu la partie de la réduction de peine qu'il avait perdue?

Mme Nuffield: Non, plus maintenant.

Le sénateur Hastings: Je veux en revenir à la question de la violence. C'est un sujet qui préoccupe le Comité et la société, à savoir que si le programme de surveillance obligatoire était plus sévère, nous arriverions d'une façon ou d'une autre à nous défaire de ces actes de violence. Très peu de gens semblent être conscients du fait que ces actes sont commis par un petit groupe de détenus libérés sous surveillance obligatoire. Et ce sont ces mêmes actes de violence que l'on retrouve en manchette, et qui amènent le public et l'Association canadienne des chefs de police à croire que si le programme était plus sévère, nos problèmes disparaîtraient. Il me semble que c'est ce que nous faisons depuis que nous avons introduit le programme de surveillance obligatoire. Lorsqu'un incident survient dans nos établissements, nous disons «Montrons-nous plus sévères à l'égard des détenus, cela nous permettra de régler tous nos problèmes.» Il me semble que nous faisons la même chose avec ce projet de loi. Je voudrais vous citer un extrait d'une lettre

[Text]

I have advised the Solicitor General of Canada that while the proposed changes in the mandatory supervision program offer some improvement over the present system, they do not go far enough in ensuring adequate protection of members of the general public against acts of violence.

That is said by a Minister of Justice. How would you respond to him, or to the public who turn toward the legislators and say "Tighten it up"?

Mr. MacFarlane: I think that is a very difficult problem. It is a difficult problem for legislators and people who have to deal with that fear, because the public are afraid.

But I understand that this paper by Anthony N. Doob and Julian V. Roberts, which has been circulated to you, has some views on crime and on the Canadian public. It seems to me that this study is saying that the Canadian public is misinformed and that there is no—and I am not saying that there is no violence—basis for this information that we are all responding to.

Mr. Harris: The other aspect is, of course, that a person who has violated his mandatory supervision is not necessarily one of the violent number that we are concerned about. They have attempted to take those steps in relation to whom they consider to be particularly violent offenders in relation to the gating procedure, which the Ontario Court of Appeal judged yesterday as being improper.

Senator Hastings: It is a strange phenomenon that when a man under mandatory supervision commits a violent offence all hell breaks loose but when an ex-offender commits a violent offence it is quietly accepted.

Mr. MacFarlane: Apparently people are angry about mandatory supervision.

Mr. Harris: You have hit the nail on the head. Do we have any of the statistics to show that by cutting off the person on mandatory supervision it will reduce the incidence of violence.

Senator Hastings: The whole thing goes back to 1970 when mandatory supervision was introduced. We conveyed to the public that somehow mandatory supervision would fix these guys and we would hear no more from them. The public does not understand the meaning of mandatory supervision. It does not mean that a person is under control for 24 hours a day. That person is free to do what he or she wants. We conveyed to the public that it would be protected and it is not.

Mr. Harris: At the time mandatory supervision was a pretty viable tool to use and it was better than the alternatives. It was an opportunity for the inmate to come into society and to live within it.

[Traduction]

que le ministre de la Justice du Nouveau-Brunswick a envoyée au président de ce Comité. Je cite:

J'ai informé le Solliciteur général du Canada que, même si les changements proposés au programme de surveillance obligatoire améliorent dans une certaine mesure notre système actuel, ils ne suffisent pas à protéger de façon adéquate le grand public contre les actes de violence.

C'est un ministre de la Justice qui a dit cela. Que diriez-vous donc au ministre ou au public, qui se tournent vers les législateurs pour leur dire: «Montrez-vous plus sévères»?

M. MacFarlane: Je crois qu'il s'agit là d'un problème très difficile. Il pose des difficultés aux législateurs et aux personnes chargés d'apaiser ces craintes, car le public a peur.

Mais je crois comprendre que ce document de Anthony N. Doob et Julian V. Roberts qui vous a été distribué contient certaines vues sur la criminalité et le public canadien. A en juger par cette étude, il semblerait que le public canadien est mal informé et que l'information à laquelle nous réagissons tous n'est pas fondée—par là je ne veux néanmoins pas dire qu'il n'y a pas de violence.

M. Harris: L'autre aspect étant, évidemment, qu'une personne qui ne respecte pas les conditions de sa mise en liberté sous surveillance obligatoire n'est pas nécessairement un de ces criminels violents qui nous inquiètent. Ils ont tenté de prendre ces mesures à l'égard des personnes qu'ils considèrent comme des criminels particulièrement violents et leur ont refusé la mise en liberté, ce que la Cour d'appel de l'Ontario a jugé inadmissible hier.

Le sénateur Hastings: Il est quand même étrange de constater que lorsqu'un homme mis en liberté sous surveillance obligatoire commet un crime violent, tout le monde est en émoi, mais lorsqu'un ancien détenu commet le même genre de délit, c'est le calme plat.

M. MacFarlane: Apparemment, les gens sont furieux au sujet de la surveillance obligatoire.

M. Harris: Vous avez mis le doigt sur le problème. Existe-t-il des statistiques démontrant qu'en refusant la libération sous surveillance obligatoire, on réduira la fréquence des actes de violence?

Le sénateur Hastings: Tout cela remonte à 1970, lorsque la mise en liberté sous surveillance obligatoire a été créée. Nous avons laissé entendre au public que, d'une façon ou d'une autre, la surveillance obligatoire ramènerait ces bonhommes dans le droit chemin et que nous n'en entendrions plus parler. Le public ne comprend pas le sens de la surveillance obligatoire. Cela ne signifie pas qu'une personne se trouve sous surveillance 24 heures par jour. La personne est libre de faire ce qu'elle veut. Nous avons laissé entendre au public qu'il serait protégé, et il ne l'est pas.

M. Harris: A cette époque, la surveillance obligatoire était un instrument utile et à tout le moins meilleur que les autres solutions proposées. Elle permettait au détenu de réintégrer la société.

[Text]

Senator Hastings: but inmates have that option at any time when they are released. However, we conveyed to the public that we were going to do something that would protect it and it has not protected it any more than releasing prisoners on parole protects it. As a result, this mandatory supervision has discredited the whole parole release program.

Mr. MacLatchie: The Rand Corporation recently did a study on what could be done to reduce violence in the country. I do not have the paper with me but I would be happy to provide it to the chairman. In effect, the study said that crime could be reduced by, and it gave a figure, but it would be at an incredibly astronomical cost, which brings in the diminishing return effect. That is the dilemma we are in. We either undertake a program of that type and turn a lot of very scarce resources in our economy around to that question or perhaps live with the failures we have until we can come up with a viable process, and that hinges on our ability to pre-judge, judge and assess and, right now, it does not see as though we have those skills.

Senator Hastings: With respect to being released on mandatory supervision, a very expensive research program, I believe, in California was undertaken to release so many inmates under mandatory supervision and so many inmates to go scot-free. The strange thing is that exactly the same number came back to the institutions, whether they were supervised or whether they were free and what is even stranger is that their numbers on returnees are very close to the numbers here in Canada, about 60 per cent.

The Chairman: Senator Hastings, that program is referred to in this article which members of the committee have received. It is titled "*Mandatory Supervision: Politics and People*" by Graham Stewart, Executive Director of the John Howard Society of Kingston and District. The thesis throughout is that Mr. Stewart totally rejects the concept of mandatory supervision and refers to the study in California and subsequent studies in Canada. We did not append it to the minutes of the meeting, but the members of the committee have copies of it.

Senator Hastings: All of this brings me to the conclusion that all the money, which is considerable, that we are spending on mandatory supervision, could be better invested in the paroled inmates or the 50 per cent of the inmates who are imprisoned and never released to get them out of there quicker.

Mr. MacFarlane: It seems to me that one of the things that we are skirting here is also one of the principles that was basic to our objection to mandatory supervision when it was first introduced, that our experience in prison after-care is that you can work much more effectively with a person when he is voluntarily involved and with a parole situation, the person is voluntarily involved in the sense that he or she has chosen to apply for parole and, thereby, accepted certain conditions and limitations on his life and signed a contract to that effect. But

[Traduction]

Le sénateur Hastings: Mais les détenus peuvent toujours le faire au moment de leur libération. Néanmoins, nous avons amené le public à croire que nous allions faire quelque chose pour le protéger. Or, il n'est pas plus protégé que lorsque des prisonniers sont mis en liberté conditionnelle. Il en est résulté que la surveillance obligatoire a discrédité l'ensemble du programme de libération conditionnelle.

M. MacLatchie: La société Rand a récemment effectué une étude sur les façons possibles de réduire la violence au Canada. Je n'ai pas ce document en mains mais je serais heureux d'en faire remettre un exemplaire au président. En fait, l'étude a permis de conclure que la criminalité pourrait être réduite d'un certain pourcentage, mais à un coût astronomique, ce qui fait intervenir la notion des rendements décroissants. C'est là la dilemme dans lequel nous nous trouvons. Ou bien nous lançons un programme de ce genre et y canalisons une forte proportion de nos ressources déjà limitées ou bien nous vivons avec nos échecs jusqu'à ce que nous puissions mettre sur pied un processus viable selon notre aptitude à préjuger, à juger et à évaluer. Or, pour le moment, je ne pense pas que nous possédions ces aptitudes.

Le sénateur Hastings: En ce qui concerne la mise en liberté sous surveillance obligatoire, je crois qu'un programme de recherche très coûteux a été lancé en Californie. En vertu de ce programme, un certain nombre de détenus sont libérés sous surveillance obligatoire et un certain nombre sont remis en liberté sans aucune contrainte. Or, fait étrange, exactement le même pourcentage de détenus sont remis en prison, qu'ils aient été sous surveillance obligatoire ou entièrement libres, et ce qui est encore plus étonnant, c'est que le pourcentage des personnes réincarcérées est très proche des chiffres observés au Canada, à savoir 60 p. 100 environ.

Le président: Sénateur Hastings, on fait allusion à ce programme dans l'article que les membres du Comité ont reçu et intitulé "*Mandatory Supervision: Politics and People*", par Graham Stewart, directeur exécutif de la Société John Howard du district de Kingston. M. Stewart rejette totalement la notion de surveillance obligatoire et fait allusion à l'étude réalisée en Californie et à d'autres études exécutées plus tard au Canada. Nous n'avons pas joint ce document au procès-verbal de la réunion, mais les membres du comité en ont un exemplaire.

Le sénateur Hastings: Tout cela m'amène à conclure que les sommes considérables que nous consacrons à la surveillance obligatoire seraient plus utilement dépensées si on les consacrait aux détenus mis en liberté conditionnelle ou aux 50 p. 100 de détenus qui ne sont jamais libérés à l'avance.

M. MacFarlane: Il me semble que nous tonchons entre autres ici à l'un des principes sur lesquels reposaient nos objections à la surveillance obligatoire lorsqu'elle a été créée, à savoir que l'expérience a démontré que nous pouvons travailler beaucoup plus efficacement avec une personne lorsqu'elle participe volontairement à un programme; dans le cas de la libération conditionnelle, les détenus y participent volontairement dans la mesure où ils en font eux-mêmes la demande et par conséquent, ils acceptent certaines conditions et restric-

[Text]

in terms of mandatory supervision, although the inmate has earned the remission, restrictions are imposed, and it seems to me that this is the fundamental problem because you have to relate the person coming out of prison to the services and resources of the community that can work together to help the inmate stay out of prison, and you have to have some relationship that is not fraught with resentment.

Senator Hastings: Can you tell me how many people are under mandatory supervision and how many are on parole at any given time?

Mr. McCabe: I cannot give you any recent figures. Over the past seven or eight years the bulk of supervision on both parole and mandatory supervision appears to have swung—and it is certainly true in Ontario—from the voluntary agencies to supervision by employees of the Canadian Correctional Service, Parole Division, which does the supervision in the community. But when parole first came into effect, 90 per cent of the supervision in the Ontario region was done by voluntary agencies or Ontario government staff and the parole staff was extremely small.

Mr. MacLachrie: Nationally, private sector supervision amounts to about 12 per cent, but I do not have the breakdown between mandatory supervision and parole.

Mr. MacFarlane: Certainly in terms of resources and use of money it would be our feeling as a voluntary organization that the place where money has to be spent is in services and resources.

Dr. Nuffield: I would like to make a comment about the California Study. If it is the same study that I am familiar with, it is a study of four different levels of intensity of supervision of people on parole in California. There was no mandatory supervision in California at the time of the study. If it is the same study that I am thinking of, the very interesting finding of that study was that the people who were under intensive supervision were more likely to be caught in a technical violation of conditions. That was the factor that brought the revocation rate up to approximately the same as that for the people who were receiving virtually no supervision.

Senator Lapointe: Does that mean that those who are most promising in terms of recovery are those who are on parole and accept supervision, and those who are less promising do not accept supervision?

Mr. MacFarlane: Yes.

Senator Lapointe: I was intrigued to see in your brief that the per diem cost for a female inmate is higher than for a male inmate. Why is that?

[Traduction]

tions de leur liberté et signent un contrat le stipulant. Mais en ce qui concerne la surveillance obligatoire, bien que le détenu ait mérité une réduction de peine, des restrictions sont imposées et il me semble qu'il s'agit là du problème essentiel parce qu'il faut qu'une relation d'établissement entre la personne qui sort de prison et les services et ressources qu'offre une collectivité pour aider cette personne à demeurer dans le droit chemin; il faut que cette relation ne soit pas teintée de ressentiment.

Le sénateur Hastings: Pouvez-vous me dire pour une date donnée combien de personnes sont en liberté sous surveillance obligatoire et combien bénéficient d'une libération conditionnelle?

M. McCabe: Je ne peux pas vous fournir de chiffres récents. Ces sept ou huit dernières années, le gros de la charge de surveillance des détenus en libération conditionnelle et des détenus mis en liberté sous surveillance obligatoire semble être passé—et cela est certainement vrai en Ontario—des organismes bénévoles aux employés de la Division des libérations conditionnelles du Service correctionnel du Canada qui se chargent de la surveillance dans la collectivité. Néanmoins, lorsque la libération conditionnelle est entrée en vigueur, 90 p. 100 de la surveillance effectuée en Ontario relevait des organismes bénévoles ou des employés du gouvernement de l'Ontario et le personnel des libérations conditionnelles était extrêmement restreint.

M. MacLachrie: A l'échelle nationale, la surveillance exercée par le secteur privé représente 12 p. 100, mais je n'ai pas de répartition entre la surveillance obligatoire et la libération conditionnelle.

M. MacFarlane: En tant qu'organisme de bénévoles, nous estimons qu'en ce qui concerne les ressources et l'utilisation de l'argent, il faut canaliser les fonds vers les services et les ressources.

Mme Nuffield: Je voudrais faire une remarque au sujet de l'étude californienne. S'il s'agit bien de l'étude que je connais, elle a porté sur quatre niveaux de surveillance des personnes bénéficiant d'une libération conditionnelle en Californie. Il n'y avait pas de surveillance obligatoire en Californie au moment où cette étude a été réalisée. S'il s'agit bien de l'étude à laquelle je pense, une des conclusions intéressantes a été que les personnes faisant l'objet d'une surveillance intensive risquaient généralement davantage d'être découvertes si elles commettaient une violation technique des conditions de leur libération. C'est ce qui explique que le taux de révocation a été porté à un niveau à peu près identique à celui relatif aux personnes qui ne faisaient l'objet de pratiquement aucune surveillance.

Le sénateur Lapointe: Cela signifie-t-il que les détenus ayant le plus de chances de se réadapter sont ceux qui bénéficient d'une libération conditionnelle et acceptent la surveillance, et que ceux qui ont le moins de chances sont ceux qui n'acceptent pas la surveillance?

M. MacFarlane: Oui.

Le sénateur Lapointe: J'ai été intrigué de lire dans votre mémoire que le coût quotidien de détention des femmes est supérieur à celui des hommes. Pourquoi?

[Text]

Mr. McCabe: That has always been the case, Madam Chairman. It is a question of numbers. There is a relatively small number of women involved, although the women's prison has the same administrative superstructure. The institution is capable of handling 400 or 500 people, but they have 70 inmates in there; so I suspect that a large percentage of the per diem cost is for administrative purposes.

Senator Lapointe: So it is not the inmates which cost; it is the administration.

Mr. McCabe: That is right. They do not necessarily live any better.

Senator Godfrey: Just on another point: the people who are out on mandatory supervision are more likely to be hardened criminals who have been turned down for parole, and you would therefore expect that there would be more of them coming back than those who had been paroled.

Mr. MacFarlane: Mr. McCabe is very anxious to answer your question.

Mr. McCabe: In the mid to late 1960s, when I was very active in the prisons, we found that, of the men leaving the institutions and entering communities where there were after-care services, better than 60 per cent of them were asking for referral from my staff to the after-care agency in the community to which they were going. It doesn't mean that people do not want help; they want to get help without feeling it is being imposed upon them.

Mr. Harris: They are not necessarily hardened in the true sense of that word, senator.

Senator Godfrey: That was perhaps the wrong word, but they have been turned down by the Parole Board, obviously for good reason.

Mr. Harris: They have been turned down for parole, yes.

Mr. MacFarlane: Perhaps we should remember that the Parole Board only releases approximately one-third of the people.

Senator Godfrey: However, they release the best people, the ones that you would expect them to release.

Mr. Harris: Hopefully.

Mr. MacFarlane: Well, perhaps that changes your definition of "hardened" somewhat.

Senator Lapointe: Would you agree that, after a second and third offence, the remission could be cut in two, as one of you suggested? Instead of earning a remission of 15 days in 45 days, it could be cut after the third conviction.

Mr. Harris: That was my suggestion, senator, in response to Senator Godfrey's suggestion about compromise. I have no foundation for it, but I have discussed it with some of my colleagues and the general consensus is that, if a person comes back a second or third time, it can be made clear to him that,

[Traduction]

M. McCabe: Il en a toujours été ainsi, madame le Président. C'est une question de nombres. Il y a relativement peu de femmes, quoique les prisons pour femmes aient la même structure administrative que les prisons pour hommes. L'établissement peut accueillir de 400 à 500 personnes, mais ne compte que 70 détenues. Je pense qu'une forte proportion du coût quotidien est constitué de frais d'administration.

Le sénateur Lapointe: Donc, ce ne sont pas les détenues qui coûtent cher, c'est l'administration.

M. McCabe: C'est exact. Les détenues ne vivent pas nécessairement mieux.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais soulever un autre point; les personnes qui sont libérées sous surveillance obligatoire risquent le plus souvent d'être des criminels endurcis dont la demande de libération conditionnelle a été rejetée. On s'attendrait donc qu'une plus forte proportion d'entre elles soient de nouveau incarcérées que ce n'est le cas chez les personnes bénéficiant d'une libération conditionnelle.

M. MacFarlane: M. McCabe est impatient de répondre à votre question.

M. McCabe: Du milieu à la fin des années 1960, lorsque je travaillais beaucoup dans les prisons, nous avons constaté que sur l'ensemble des hommes réintégrant des collectivités où l'on offrait des services après détention, plus de 60 p. 100 demandaient à mes employés d'être dirigés vers un organisme situé dans la collectivité où ils allaient. Cela ne signifie pas qu'ils ne veulent pas d'aide; ils en veulent mais sans sentir qu'on la leur impose.

M. Harris: Ils ne s'agit pas nécessairement de personnes endurcies dans le vrai sens de ce terme, sénateur.

Le sénateur Godfrey: J'ai peut-être employé le mauvais terme, mais le fait est que leur demande de libération conditionnelle a été rejetée, de toute évidence pour de bonnes raisons.

M. Harris: Leur demande de libération conditionnelle a effectivement été rejetée.

M. MacFarlane: Il faudrait peut-être se rappeler que la Commission des libérations conditionnelles n'autorise la mise en liberté que d'environ un tiers des détenus.

Le sénateur Godfrey: Néanmoins, elle remet en liberté les meilleurs détenus, ceux-là mêmes qu'on s'attend qu'elle libère.

M. Harris: Nous l'espérons.

M. MacFarlane: Eh bien, cela change peut-être votre définition d'«endurcis».

Le sénateur Lapointe: Après une première et une deuxième récidive, la réduction de peine pourrait-elle être coupée en deux, comme l'un d'entre vous l'a suggéré? Au lieu de mériter une réduction de peine de 15 jours en 45 jours, la réduction pourrait être diminuée après la deuxième récidive.

M. Harris: J'ai fait cette proposition, sénateur, en réponse à une suggestion de compromis du sénateur Godfrey. Cette proposition n'a pas de réel fondement, mais j'en ai discuté avec mes collègues et on en est généralement arrivé à la conclusion que si une personne est incarcérée pour la deuxième ou troi-

[Text]

although he can earn remission, it will not be at the same rate as for the first-time offender. Perhaps instead of earning 15 days within a 45-day period, he will earn 15 days within, say, 60 days. That is the type of thing which might be considered in relation to compromise, but it still does not extinguish his right to earn some remission.

Senator Hastings: Perhaps Mr. McCabe could help me with some statistics. I have asked this question before in connection with mandatory supervision. In reviewing the statistics we have had since 1970, I have taken the five central years out of those statistics which tell me that an average of 2,500 men a year are released from our institutions. Eighteen per cent are revoked for technicalities; 23 per cent are revoked for commission of an offence, and 12 per cent finish their mandatory supervision but are subsequently convicted.

The interesting figure, however, is the 47 per cent who disappear into the community and are not heard of again during that period of five years—and, normally, after five years we won't hear of them again.

My argument is that, if this program is a great contribution to the protection of the public, that 47 per cent should be increasing; the strange fact is that it remains constant over the 13 years, as does the 53 per cent that come back to our institutions. I have asked the question: What was it before these statistics were collected? No one seems able to help me, since no records are available.

I suspect that that percentage ratio has been pretty constant throughout the last 40 years. Is that so?

Mr. McCabe: It is a difficult question to answer because of the lack of follow-up of people after they leave prison, or leave the control situation of being on parole or on mandatory supervision. They just disappear.

The Law Reform Commission made a study of some 2,000 men who were convicted of an indictable offence for the first time in September of 1967. In a five-year follow-up study of those individuals, regardless of what sanctions were imposed upon them for that first offence, 80 per cent of them had not faced another charge.

That Law Reform Commission study, which was called "September Study", in agreement with several studies in England, concluded that the first contact with the law is generally the last for most people, and that, generally, only 20 per cent return.

Senator Hastings: Perhaps the reason it was as high as 80 per cent was that you used provincial institutions, which house the young first-time offender. The figures I was using are federal-institution figure which indicate approximately 50 per

[Traduction]

sième fois, elle pourrait être avertie que bien qu'elle puisse mériter une réduction de peine, celle-ci ne sera pas calculée au même rythme que dans le cas d'une personne n'ayant commis qu'un seul délit. Il se pourrait qu'au lieu de mériter 15 jours de réduction de peine en l'espace de 45 jours, le détenu ne mérite que 15 jours en 60 jours, par exemple. C'est là le genre de solution que l'on peut envisager en matière de compromis, mais on ne prive toujours personne du droit à une certaine forme de réduction de peine.

Le sénateur Hastings: Monsieur McCabe pourrait peut-être me fournir certaines statistiques. J'ai déjà posé cette question au sujet de la surveillance obligatoire. En étudiant les statistiques dont nous disposons depuis 1970, j'ai concentré mon attention sur les cinq années centrales pendant lesquelles en moyenne 2,500 hommes par an ont été libérés. Dans 18 p. 100 des cas, ces mises en liberté ont été annulées pour des raisons d'ordre technique; dans 23 p. 100 des cas pour récidive. Douze pour cent des détenus sont allés sans histoire au terme de la période de surveillance obligatoire, mais ils ont ensuite commis un délit.

Il est intéressant cependant de constater que 47 p. 100 de ces détenus libérés disparaissent dans la collectivité et on n'en entend jamais plus parler pendant cette période de cinq ans—normalement, après cinq ans, on peut supposer qu'ils ne feront plus jamais parler d'eux.

Ce à quoi je veux en venir c'est que si ce programme contribuait vraiment à améliorer la protection du public, la proportion actuelle de 47 p. 100 devrait croître; or, ce qui est étrange, c'est qu'elle demeure constante sur les 13 années, tout comme les 53 p. 100 de personnes qui sont réincarcérées. J'ai déjà demandé quelle était la situation avant que ces statistiques n'aient été recueillies, mais personne ne semble pouvoir m'aider, étant donné qu'il n'existe aucun dossier à ce sujet.

Je pense pour ma part que le pourcentage est demeuré relativement constant depuis 40 ans. Est-ce le cas?

M. McCabe: Il est difficile de répondre à votre question à cause du manque de suivi des détenus une fois qu'ils ont quitté la prison ou qu'ils ne sont plus en liberté conditionnelle ou sous surveillance obligatoire. Simplement, ils disparaissent.

La Commission de réforme du droit a effectué une étude portant sur quelque 2,000 hommes reconnus coupables d'un acte criminel pour la première fois en septembre 1967. Dans une étude de suivi sur cinq ans, on a observé que quel que soit la peine qui a été imposée pour ce premier acte criminel, 80 p. 100 d'entre eux n'ont jamais fait face à une autre accusation depuis.

Les conclusions de l'étude exécutée par la Commission de réforme du droit, qu'on a appelée «l'étude septembre» concordent avec celles de plusieurs études effectuées en Angleterre: le premier contact avec la loi est généralement le dernier pour la plupart des gens et en règle générale, seulement 20 p. 100 des délinquants récidivent.

Le sénateur Hastings: Cette proportion élevée de 80 p. 100 s'explique peut-être par le fait que l'étude a porté sur les prisons provinciales qui abritent les jeunes délinquants. Les chiffres que j'utilisais portaient sur les pénitenciers fédéraux.

[Text]

cent return, one way or another, and 47 per cent disappear. One could ask, of course, why those 47 per cent were not paroled, but if mandatory supervision is such a worthwhile program, why is that 47 per cent not increasing?

Mr. MacFarlane: Mandatory supervision has not turned out to be a rehabilitative program, or a particularly good protective device.

The Chairman: Honourable senators, on your behalf I would like to thank our witnesses for the testimony they have given us today. We are all aware of the concern and dedication of the John Howard Society of Canada to the cause of corrections, and we are glad that they were here to speak to us today.

The Committee proceeded to other business.

[Traduction]

Ils indiquent qu'environ 50 p. 100 des détenus récidivent, d'une façon ou d'une autre, et que 47 p. 100 ne fait plus parler d'eux. On pourrait évidemment se demander pourquoi ces 47 p. 100 n'ont jamais bénéficié d'une libération conditionnelle et pourquoi, si la surveillance obligatoire est un programme si utile, la proportion n'augmente-t-elle pas?

M. MacFarlane: L'expérience a montré que le programme de surveillance obligatoire n'est pas un programme de réadaptation, ni un instrument de protection particulièrement efficace.

Le président: Honorables sénateurs, j'aimerais remercier en votre nom les témoins qui ont comparu aujourd'hui. Nous sommes tous très conscients des préoccupations de la société John Howard du Canada et de son dévouement à la cause des services correctionnels et nous sommes très heureux de vous avoir entendu aujourd'hui.

Le Comité passe à d'autres questions.

APPENDIX "42-A"

CRIME: SOME VIEWS OF THE CANADIAN PUBLIC

Anthony N. Doob and Julian V. Roberts
Centre of Criminology
University of Toronto

August 1982

Preface

The data presented in this report derive from questions included in the February 1982, Gallup National (Canada) Survey. The questions and the "correct" answers were provided to the researchers by the Department of Justice and the Ministry of the Solicitor General, Canada, on the basis of available police and court statistics, and official records of correctional authorities.

We have attempted to reduce the data derived from over 2000 respondents in all parts of Canada to a relatively few summary statements. In doing so, the reader should remember that such a process necessarily involves some interpretive, but arbitrary, decisions. For example, what constitutes the "correct" answer depends to some small extent on where one is located in Canada. If sentences in a particular community are different from those in another, the "reality" that a respondent is estimating may differ if he/she is answering for his/her local community rather than for Canada as a whole. Such differences, however, are unlikely to be as large as the discrepancies that are described in the tables. Similarly, the definition of the range of answers considered to be "correct" is, of course, arbitrary: If the correct answer is 46%, how far from this estimate should be considered to be correct enough to be counted as "correct"? We have, for obvious reasons, always considered a range of alternatives to be correct. In addition, we have generally divided the "incorrect" answers into two categories: The "small" errors (or more generally small overestimates of the problem) and the "large" errors (or larger overestimates of the problem).

It is for the reader to decide whether the "small" over-estimates might best be considered to be within an acceptable range of "correct" answers.

- ii -

Finally, all responses should best be considered within the context of the actual questions that have been asked. Questions are obviously answered according to the way in which they are interpreted. Almost any question can be interpreted in a number of different ways; it is for this reason that we have included, as a footnote to each table, the exact question as it was read to the respondents in the door to door survey.

Any views or opinions stated or implied in this report should be seen as reflecting the views of the researchers and not the Department of Justice or the Ministry of the Solicitor General.

CRIME: SOME VIEWS OF THE CANADIAN PUBLIC

All views of crime and of the criminal justice system's response to it have some meaning. A criminologist may have one view and as a result of that view choose certain topics for his research; a policy maker may have a different view and design policy with that in mind; a police chief may have another view and allocate resources in line with that view; a member of the public might have another view and speak out in favour of certain policies or regulate his life in line with that view. Unfortunately, of the groups mentioned, the public has the least likelihood of having access to systematic information against which to test their view. In addition, members of the public may be least likely to be organized in such a way that they can express their collective views publicly and thus have them tested against and compared with other views.

The irony, of course, is that there is no "true" view of crime and the system's response to it. What is "true" depends on what question is asked. It is sufficient here to point out that all summary statistics have problems and are, themselves, the product of judgments. Thus a description of crime or the official response to it must be interpreted in light of the process that created that description.

Notwithstanding these problems, it is possible, and, indeed, interesting to compare different realities. Most Canadians, as we will see, appear to be willing to state their views of crime and the official response to crime. Their views are compared to official views (through police occurrence statistics and court statistics) of what is going on. It is likely that the public's estimates, described in some detail in the pages

that follow, are, from their perspective, estimates of what is "official". Few members of the public are likely to be concerned with the kind of "measurement" problem we have described here.

Unfortunately, for a variety of complex reasons, there have been no court data available since 1973 (and earlier in Quebec and Alberta) and the new Canadian Centre for Justice Statistics is not expected to resume this activity until the latter part of this decade. Thus, official reality in the courts is a nine year old reality. Although there have, undoubtedly, been some changes that have occurred in the past nine years, these differences are probably minor when compared to the difference between the public's reality and official reality.

Overall results

The public's view of the extent of the crime problem suggests that most members of the public see serious crime as more of a problem than it appears to be. Thus, as shown in Tables 1,2,3,and 4, Canadians vastly overestimate the proportion of crime which involves violence, they think that we are closer in levels of violence to the United States than in fact we are, they see the number of murders as increasing in the past six years when, in fact, they have not, and they think that people released from prison on parole are more likely than, in fact, they are to commit crimes of violence soon after release.

More specifically, almost three-quarters of Canadians gave large over-estimates of the proportion of crime in Canada involving violence. Twenty-nine percent of Canadians gave

large over estimates of the crime problem in Canada as compared with the United States. Almost two thirds of Canadians thought (incorrectly) that murders have increased since the abolition of capital punishment and close to two thirds of Canadians gave large over-estimates of the proportion of those released on parole committing violent offences within three years of their release.

Perception of the use of imprisonment

Three questions were asked to assess the view that members of the public have about the use of imprisonment. People were asked to estimate the proportion of people receiving sentences of incarceration for beating someone up; break and enter, and robbery.

As might be expected, people did see robbery as resulting in a higher proportion of jail sentences than for beating up another person or break and enter (see Table 5 "60-100"). What is more notable about this Table than the slight difference that exists between robbery and the other offences is, in fact, that the courts are seen as making only slight differentiation among this set of offences. The "actual" difference in the courts' treatment of the offences is dramatic; the public's perception of the courts' responsiveness to differing offences is small.

Although the public might have differentiated slightly between robbery and the other two offences, it is equally clear that for all three offences, the courts are seen as sending fewer people to prison than, in fact, they do. Thus, when people say that "the courts are too lenient" it is likely that the best interpretation of this is "My gross under-estimate of the proportion of people imprisoned

by the court would be unacceptable if that were really what happened". It is, of course, possible, that if people really knew what happened, they would still want harsher sentences, but we have no evidence of this.

Table 6 presents the estimates of members of the Canadian public. For all three offences, there are serious underestimates of the actions of the courts. Depending on the actual offence, between 55% and 83% of members of the Canadian public see the courts as acting more leniently than, in fact, they do. Alternatively, depending on the offence, between 22% and 74% of Canadians see the courts as acting much more leniently than they, in fact, do.

The crimes of the powerful

Two questions were asked concerning sanctions for company officials found guilty of pollution or price fixing offences. As shown in Table 7, a substantial proportion of people (roughly 40%) are accurate in their estimate that some (but few) are actually imprisoned for these offences; a very small proportion (about 14% of respondents) think that more than 10% of those convicted are imprisoned and roughly one third think that prison is never used as a sanction.

An alternative way of looking at these data is that since the public generally think that the courts use imprisonment rarely, they happen to be correct when asked these questions.

Parole

As shown in Table 8, almost two thirds of the public see the parole boards as releasing a much higher proportion of people than they actually do. It should be noted that it

is likely that the public is not differentiating between "release on parole" and "release on parole or mandatory supervision". Most prisoners are, apparently, released in one form or another before the expiry of their sentences. Only 30-39%, however, are actually released on parole. For whatever reason, then, the parole board, in the public's eye, appears to be seen as responsible for all prisoners on the street before the expiry of their sentences.

Conclusion

As has been stated earlier in this paper, it is clear that members of the Canadian public have quite a different view of crime and the operation of the criminal justice system than do those who have tried to get an unambiguous quantitative view. Generally speaking, with some slight variations, these discrepant views hold across demographic groups within the country.

The results can be summarized as follows. Canadians appear to over-estimate the seriousness of our crime problem. Substantial proportions of the respondents over-estimate the amount of crime which involves violence; they view murders as on the increase when they have remained on the whole at the level of 1975; many see violent crime levels as being nearly as bad as in the United States and they view those released from prison on parole as more likely to be involved in subsequent violence than, in fact, they are. At the same time that the public appears to view crime as being more serious than official estimates would suggest it is, these same members of the public view the criminal justice system as dealing more leniently with people convicted for traditional offences than, in fact, occurs. Thus for assault, break and enter, and robbery, members of the public think

that fewer of those convicted of these offences are sent to prison than, in fact, they are. Similarly, they estimate that more convicted offenders are released on parole than, in fact, happens.

Although we have characterized the view of members of the public as being "accurate" or "inaccurate" there are, perhaps, more interesting ways of looking at the data. Another view of these data is that members of the public think of crime (and criminals) in different ways from those who deal with crime, criminals, and the criminal justice system think of these same phenomena. Looking at Table 1, it would appear that for most members of the public, crime is violence. The image of crime that comes to mind for members of the public when asked what percentage of crimes in Canada involve violence is a sample of events involving large amounts of violence. It is possible that if members of the public were asked to think about other crimes -- shoplifting or impaired driving, for example -- and then were asked to answer this question, the result would have been different.

From the present study we obviously do not know the sources of the view that the public has. We do not, from this study, have measures of media use, fear of crime, tolerance for certain kinds of deviant behaviour or satisfaction with the criminal justice system. Research which looked at the origins of the public's view would be the first step along the way to understanding how the public might best be informed of how the criminal justice system dealt with crime, and what crime itself and those accused or convicted of doing it actually look like.

TABLE 1

What percentage of all crimes committed
in Canada involve violence?
(Answer: 8%)

Correct estimate (i.e. 1-9%)	3.8%
Small over-estimate of problem (i.e. 10-29%)	15.1%
Large over-estimate of problem (i.e. 30-100%)	73.9%
Don't know	7.2%
	100.0%

GALLUP QUESTION:

In your opinion, of every 100 crimes committed in Canada, what percent involve violence - for example, where the victim was beaten up, raped, robbed at gun point, and so on? Here is a card to help you with this answer.

STATISTICAL SOURCE:

Selected Trends in Canadian Criminal Justice (Ottawa:
Ministry of the Solicitor General, Canada; 1981)

Statistics Canada, Crime and Traffic Enforcement Statistics, annual,
catalogue #85-205.

TABLE 2

How does violent crime in Canada compare
to the problem in the United States?
(Answer: Much less, one fifth as great as the U.S.)

Correct estimate (i.e. much less)	28.0%
Small over-estimate of Canadian problem (i.e. somewhat less, one half as great)	38.9%
Large over-estimate of problem (i.e. same or greater than U.S.)	29.0%
Don't know/not stated	4.1%
	100.0%

GALLUP QUESTION:

Using this card, please tell me how the violent crime problem in
Canada compares to the violent crime problem in the United States.

Much less, i.e. one fifth as great as in the U.S. _____

Somewhat less, i.e. one half as great as in the U.S. _____

About the same, i.e. about the same as the U.S. _____

Somewhat greater, i.e. twice as great as in the U.S. _____

Much greater, i.e. 5 times greater than in the U.S. _____

Don't Know _____

STATISTICAL SOURCE:

Selected Trends in Canadian Criminal Justice (Ottawa: Ministry
of the Solicitor General, Canada, 1981)

Statistics Canada, Crime and Traffic Enforcement Statistics, annual,
catalogue #85-205.

F.B.I., Uniform Crime Reports, annual.

TABLE 3

Has murder increased, decreased or stayed the same since capital punishment was abolished?
(Answer: stayed the same)

Correct estimate (i.e. stayed same)	27.0%
Over-estimate of problem (i.e. increased)	66.5%
Under-estimate of problem (i.e. decreased)	3.1%
Don't know/not stated	3.4%
	100.0%

GALLUP QUESTION:

As you may know, 5 years ago Parliament abolished the death penalty for murder. Since that time, do you think the number of murders has increased, decreased or remained about the same?

STATISTICAL SOURCE: Statistics Canada, Homicide Statistics, 1980

	Homicide Offences (victims)				Homicide Incidents			
	Total homicide number	rate	Murder only number	rate	Total homicide number	rate	Murder only number	rate
1975	701	3.07	636	2.79	632	2.77	569	2.50
1976	668	2.89	614	2.66	614	2.66	561	2.43
1977	711	3.05	628	2.70	638	2.74	575	2.47
1978	660	2.81	591	2.51	618	2.63	554	2.36
1979	631	2.66	587	2.48	579	2.45	537	2.27
1980	593	2.48	493	2.06	510	2.13	459	1.92
1981*	647	2.67	599	2.48				

Note: Responses indicating that murder has "stayed the same" were counted as "correct estimate" even though, as shown in the Statistics Canada figures, the amount has actually decreased marginally almost uniformly. If only those respondents who said "decreased" were counted as correct, then 93.5% would have "over-estimated".

* Canadian Centre for Justice Statistics, 1981 Preliminary Homicide Data, June 24, 1982.

TABLE 4

What percentage of those released on parole
commit violent crimes within three years of their release?
(Answer: About 13%)

Accurate estimate (i.e. 10-19%)	7.0%
Small over-estimate of problem (i.e. 20-39%)	18.9%
Large over-estimate of problem (i.e. 40-100%)	62.0%
Under-estimate of problem (i.e. 0-9%)	4.1%
Don't know/not stated	8.0%
	100.0%

GALLUP QUESTION:

Of every 100 persons released from prison on parole before their sentence is completely served, what percent do you think commit a crime involving violence - for example, murder, rape, or robbery, within the first 3 years after being released?

STATISTICAL SOURCE:

For a population based on persons released (on parole and otherwise) from federal penitentiaries in 1970-1972, it was found that approximately 13% committed a violent crime within three years of release. This figure, however, may itself be an over-estimate since it includes those who were not granted parole and because it involves only those released from federal penitentiaries. Nuffield, J. "Parole decision-making in Canada: Research toward decision guidelines". (Unpublished manuscript, 1977)

TABLE 5

Perception of proportion sent to prison for
assault causing bodily harm, break and enter, and robbery

Respondent's answer:	% of respondents answering within each range of estimates:		
Estimate of % sent to jail	Assault [correct 36-41%]	Break & Enter [correct 55%]	Robbery [correct 85-90%]
0-19	39.4	43.8	34.0
20-39	25.7	23.8	22.3
40-59	15.8	14.8	17.4
60-100	10.5	9.1	17.9
Don't know/ not stated	8.6	8.5	8.4
	100.0%	100.0%	100.0%

GALLUP QUESTIONS:

I would like to ask you a few questions about the sentences people serve for crimes they have committed. Let's start with the offence of assault causing bodily harm, for example, beating someone up. In your opinion, of every 100 persons convicted of beating up another person, what percent do you think are sent to jail?

Now, of every 100 persons convicted of breaking into someone's home or business, what percent do you think are sent to jail?

STATISTICAL SOURCE:

Scanlon, R.L. and Beattie, R.J.G. Incarceration as a sentencing disposition. (Ottawa: Ministry of the Solicitor General, Canada; 1979)

TABLE 6

Estimates by members of the public of the proportion of those convicted of various offences sent to prison (correct estimates: assault 36-41%; break & enter 55%; robbery 85-90%)

	Assault	Break & Enter	Robbery
Accurate estimate ¹	16.2%	8%	8.3%
See system as somewhat more lenient than it is ²	33.2%	15.4%	9.6%
See system as much more lenient than it is ³	22.2%	58.9%	73.7%
See system as harsher than it is ⁴	19.8%	9.2%	-
Don't know/not stated	8.6%	8.5%	8.4%
	100.0%	100.0%	100.0%

1. Respondents perceived imprisonment rate:

for assault as 30-49%, when it is in fact 36-41%;
 for break and enter as 50-59%, when it is in fact 55%;
 for robbery as 80-100%, when it is in fact 85-90%

2. Respondents perceived imprisonment rate:

for assault as 10-29%, when it is in fact 36-41%;
 for break and enter as 30-49%, when it is in fact 55%;
 for robbery as 60-79%, when it is in fact 85-90%.

3. Respondents perceived imprisonment rate:

for assault as 0-9%, when it is in fact 36-41%;
 for break and enter as 0-29%, when it is in fact 55%;
 for robbery as 0-59%, when it is in fact 85-90%.

4. Respondents perceived imprisonment rate:

for assault as 50-100%, when it is in fact 36-41%;
 for break and enter as 60-100%, when it is in fact 55%.

SOURCES: See Table 5

TABLE 7

**Estimates of proportion of company officials
convicted of pollution or price fixing**

	Pollution	Price Fixing
Accurate estimate (i.e. 1-9%)	41.8%	38.3%
See sentences as more lenient than they are (i.e. none)	34.2%	35.8%
See sentences as harsher than they are (i.e. 10-100%)	14.3%	14.8%
Don't know/not stated	9.7%	11.1%
	100.0%	100.0%

GALLUP QUESTIONS:

Turning now to offences by companies, of every 100 companies convicted of pollution, for example, unlawfully dumping poisonous substances in a river or stream, what percent would you say are punished by company officials going to jail, as opposed to the company being fined?

Of every 100 companies convicted of price fixing, that is, agreeing to charge excessively high prices for their products, what percent would you say are punished by company officials going to jail as opposed to the company being fined?

TABLE 8

Estimates of proportion of prisoners released on parole before the expiry of their sentences
(Answer: 30-39%)

Accurate estimate (i.e. 30-39%)	3.7%
See system as somewhat more lenient than it is (i.e. 40-59%)	15.4%
See system as much more lenient than it is (i.e. 60-100%)	65.3%
See system as harsher than it is (i.e. 0-29%)	8.2%
Don't know/not stated	7.4%
	100.0%

GALLUP QUESTION:

Under present laws, prison inmates are eligible to be released on parole before their sentences have been fully served. In your opinion, of every 100 persons sent to prison, what percent are actually released on parole before the end of their sentences?

STATISTICAL SOURCE:

Solicitor General of Canada. Solicitor General's study of conditional release. Ottawa, 1981. The "correct" figure noted above involves only those released from federal penitentiaries and thus excludes those released from provincial prisons. Provincial data are not included because of problems of non-comparability of federal and provincial data. It is difficult to know how this estimate would change if provincial data were included although it is worth noting that for those serving short sentences, parole is often out of the question since it is often not possible to gather information for the parole board in time to make a decision.

APPENDIX "42-B"

ATTORNEY GENERAL

403/427-5032

Office of
the Deputy Attorney General

9833-109 Street
Edmonton, Alberta, Canada
T5K 2E8

February 8, 1983

Our File # 5000

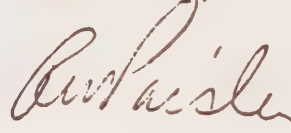
Senator Joan B. Neiman
Chairman
Standing Senate Committee on Legal
and Constitutional Affairs
The Senate of Canada
OTTAWA, Ontario
K1A 0A4

Dear Senator Neiman:

Thank you for your letter of December 30, 1982. Mr. Crawford has directed me to reply on his behalf.

In view of our general support for Bill S-32 in its present form, we do not intend either to appear before the Committee or submit a formal brief. The proposed amendments to the Penitentiary Act and the Parole Act should have a significant impact on the behavior of those persons subject to the new provisions. In our view, Bill S-32 is an important step in effecting deterrence "on the other side" of the sentencing process.

Yours truly,



R.W. Paisley, Q.C.
Deputy Attorney General

APPENDIX "42-C"

NEW BRUNSWICK
NOUVEAU-BRUNSWICK

DEPARTMENT OF JUSTICE

OFFICE OF THE MINISTER

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

CABINET DU MINISTRE

P. O. Box 6000
Fredericton, N. B.
E3B 5H1

13 January 1983

Joan B. Neiman, Chairman
Standing Senate Committee on
Legal and Constitutional Affairs
The Senate of Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Madam Chairman:

Thank you for your invitation to appear before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs during its consideration of Bill S-32, An Act to amend the Penitentiary Act and the Parole Act.

While it is not my intention to appear before the Committee, I would nevertheless like to take this opportunity to convey to you and members of the Committee my reservations with respect to the adequacy of Bill S-32.

For my own part, I welcome any federal initiative that will tighten the mandatory supervision release program which has, for some time, been the subject of widespread criticism both from members of the general public and the law enforcement community.

I concur with the view that the present practice of releasing inmates on mandatory supervision works against the interests of both the offender and the general public and serves only to discredit release programs in general.

I have advised the Solicitor General of Canada that while the proposed changes in the mandatory supervision program offer some improvement over the present system, they do not go far enough in ensuring adequate protection of members of the general public

against acts of violence. Consequently, I have urged the Solicitor General to seriously reconsider the abolition of the mandatory supervision program.

Such a course of action would, in my view, result in a significant overall improvement in the protection of the general public.

Yours truly,



FERNAND G. DUBE, QC
MINISTER OF JUSTICE

/jm

APPENDIX "42-D"

ATTORNEY GENERAL
NOVA SCOTIAP. O. Box 7
Halifax, Nova Scotia
B3J 2L6

January 24, 1983

Senator Joan B. Neiman
Chairman
Standing Senate Committee
on Legal and Constitutional Affairs
c/o Clerk of the Committee on Legal
and Constitutional Affairs
The Senate of Canada
Ottawa, Ontario
K1A 04A

Dear Senator:

Re: Bill S-32

Further to my advice of January 18, I am pleased to offer my comments on the above captioned for consideration by the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

Before commenting specifically on Bill S-32, I thought it might be helpful in your deliberations if I express a few general concerns in the matter. I had hoped that the Bill would have addressed the jurisdiction and role of the National Parole Board and the concerns which have been expressed by myself and others on the concept and purpose of parole programs. There is a growing lack of confidence and respect in our justice system and this is attributable to a large extent to the jurisdiction conferred on the National Parole Board and the manner in which it exercises its jurisdiction.

The Board is perceived, not only by many citizens, but by the police, officers of the crown and even members of the judiciary, as not appreciating the nature and purpose of the sentencing process of the courts and the Board, in varying sentences of incarceration, do so on the basis of criteria and procedure different from that applied by the courts in determining the appropriate sentence having regard to the offence, the interest of the community and the accused. Mr. Justice Pace, in delivering the decision of the Appeal Division of the Nova Scotia Supreme Court in the case of R. v. Hamilton, 54 N.S.R. (2d), page 86 stated:

Senator Joan B. Neiman

- 2 -

January 24, 1983

"It is not the duty of this court to even attempt to determine whether it is fair or unfair to the respondent that his fellow conspirator was given an early release from prison as such matters can only be resolved by those authorities responsible for such actions. A court may pass what it considers to be a fit and proper sentence, taking correctly into account all of the proper principles of sentence, but in carrying out this duty the court can give no assurance that the individual sentenced will serve even a small fraction of the total sentence in custody. The Parliament of Canada ... has delegated to the National Parole Board wide and exclusive jurisdictional powers ... and if unfairness does arise, as the respondent in the present appeal submitted, then it is to the Parole Board which he must look for its resolution."

Although the provisions of Section 3 of the above captioned Bill is a step in the right direction, it is disappointing that the Bill does not deal more substantively with the public's concern in the matter of remission and parole provisions generally.

Statistics from the Solicitor General's study of Conditional Release reveals that 68.3% of all federal inmates released from custody between 1970 and June 1980 had earned full remission. In addition, 14.8% of released inmates had only failed to earn ten days or less of their maximum remission. These figures indicate, therefore, that 83.1% of the 44,630 inmates released during this period were awarded their maximum remission or all but ten or less days thereof. It is difficult to understand how such could be if the crediting of such remission up to fifteen days of each month of sentence were to take into account the factors considered by the court in imposing a sentence of incarceration. The fact that during the four year period between 1974 and 1979 approximately 46% of inmates released on mandatory supervision were subsequently readmitted to institutions for breach and that during this period 2,598 criminal convictions were entered against persons under mandatory supervision not only points up the failure of such a program but the very questionable purpose for its continuance.

Statistics show most convincingly, quite apart from the crimes that go unsolved, a large number of crimes, many against the person, including murder, would not have been committed if judicially imposed sentences had not been varied by the application of such remission and the inmates released from custody.

Accordingly, in my opinion, the proposed amendment to Section

Senator Joan B. Neiman

- 3 -

January 24, 1983

24.11 of the Penitentiary Act falls short of what the circumstances warrant, namely the elimination of the so-called earned remission provisions (just as statutory remission had been removed previously) rather than only provide for a forfeiture of remission subsequent to a revocation of mandatory supervision upon an inmate being in violation of the conditions of his release. If the provisions of earned remission were to be eliminated, which in my opinion they should, then mandatory supervision as now provided would also be eliminated.

The proposed amendments to the Parole Act are really consequential to the proposed amendment to Section 24.11 of the Penitentiary Act. Again this is disappointing since many of the concerns which I have expressed concerning the provisions of remission and mandatory supervision also apply to the jurisdiction and the manner in which the National Parole Board exercises that jurisdiction under the provisions of the Parole Act.

The rationale for a person's eligibility for parole upon serving one-third of a sentence; the granting of parole without representation by the crown or reference to the court imposing the sentence initially; the absence of mandatory supervision of all parolees; and the provisions of Section 23 of the Parole Act which does not subject decisions made under the Act to appeal or review by any court or other authority, are matters of utmost serious concern. Regrettably the Bill before your Committee does not address the concerns which the existing legislation causes those of us who have the constitutional responsibility for the administration of justice.

Respectfully submitted,

Yours very truly



Harry W. How, Q. C.

c.c. Senator R. A. Donahoe, Q. C.

Honourable Robert Kaplan, P.C., M.P.

APPENDIX "42-E"



Office of the
Minister

Ministry of the
Solicitor
General

25 Grosvenor Street
Toronto Ontario
M7A 1Y6
416/965-2021

January 12, 1983

The Honourable Joan B. Neiman
The Senate of Canada
Room 387-S
Parliament Buildings
Wellington Street
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Senator Neiman:

I wish to acknowledge your letter of December 30th and the enclosed copy of Bill S-32, An Act to amend the Penitentiary Act and the Parole Act.

While I do not feel it is necessary for this Ministry to present a brief to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, I do appreciate receiving this material.

Yours, truly

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "G. W. Taylor".

George W. Taylor, Q.C.
Solicitor General

APPENDIX "42-F"

Saskatchewan

Attorney General
of Saskatchewan

Legislative Building
Regina, Canada
S4S 0B3

January 11, 1983.

Honourable Joan B. Neiman,
Senate Standing Committee on Legal
and Constitutional Affairs,
Room 387-S,
Parliament Buildings,
Wellington Street,
Ottawa, Ontario.
K1A OA4

Dear Senator Neiman:

Thank you for your letter of December 30, 1982,
and the copy of Bill S-32 which was enclosed.

The Solicitor General, the Honourable Robert Kaplan had written to me on November 4, 1982, inviting my comments regarding Bill S-32, and on November 9, 1982, regarding mandatory supervision as it relates to dangerous offenders. I attach copies of my replies, dated December 13, 1982, and January 7, 1983, which I would appreciate your bringing to the attention of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

Generally, the letters indicate that I have no real objections to the proposed amendments.

Thank you for the opportunity for making my views known.

Yours truly,

J. Gary Lane,
Attorney General.

Enc.

APPENDIX "42-G"

John Howard Society of Ontario

46 St. Clair Ave. E., 3rd Floor
Toronto, Ontario, M4T 1M9
(416) 925-2205

President: Derek Hayes
Exec. Dir.: Gordon C. MacFarlane



THE JOHN HOWARD SOCIETY OF ONTARIO

46 ST. CLAIR AVENUE EAST, 3RD FLOOR

TORONTO, ONTARIO

PRESENTATION TO

THE STANDING SENATE COMMITTEE

ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

REGARDING

BILL S-32

(An act to amend the Penitentiary Act and the
Parole Act)

3:30 pm. February 22, 1983

PREAMBLE

The John Howard Society of Ontario was established in 1929 for the purpose of providing assistance to men released from prison, in order that they might successfully return to the community as responsible citizens. Since that time the mandate of the Society has expanded to include; a responsibility to inform citizens about crime and criminal justice issues, and a responsibility for promoting changes in the law and the administration of justice which will lead to the more humane and effective treatment of individuals.

The Society, as a citizen organization is certainly concerned about public safety. Traditionally our approach to the matter of public safety has been based on the premise that the safety of the community depends to a considerable degree on the reformation of the offender.

The John Howard Society has observed with increasing concern, the trend in the past several years to move away from the concept of rehabilitation as a vital factor in the protection of society, and towards an emphasis on correctional controls and surveillance. This appears to have occurred as Correctional Services Canada moved to the "opportunities philosophy" in which penitentiaries are to provide services and developmental opportunities which will facilitate change, should the offender choose to be receptive. Bill S-32 is consistent with this trend and is justified on the basis of reducing risk to the community.

In this submission, it is our intention to show that the proposed amendments temporarily resolve the problem of risk to the community. In fact, they only postpone the reality of the offender's return. Those people who are required to serve their full term complete to the expiry of the warrant of committal will indeed be released to the community as free agents. At that time the Ministry of the Solicitor General will no longer have any jurisdiction or responsibility. It will be up to the individual and the community to deal with whatever problems arise.

On the basis of our experience in prison aftercare, we know that problems will arise. There will be problems of employment, accommodation and personal difficulties, all of which are likely to be intensified by the feelings of anger and frustration generated by the proposed amendments.

We must all bear in mind that most people who go to prison return to the community eventually, and that the safety of the community and the rehabilitation of prisoners are inextricably connected. We cannot extend correctional controls without taking into account the services and resources that the prisoner will require in the community. Bill S-32 will ensure the confinement of the prisoner until the expiration of the committal warrant. However, at that time the individual will return to the community without any assurance of appropriate aftercare services.

A. MANDATORY SUPERVISION

THE JOHN HOWARD SOCIETY OF ONTARIO POSITION

The John Howard Society of Ontario was opposed to the concept of mandatory supervision when it was introduced and attempted to discourage its implementation. Obviously we were not successful and since that time we have had considerable experience in working with men released on mandatory supervision.

In 1980, the Society reviewed the concept of mandatory supervision in light of our experience, and concluded that mandatory supervision should be abolished.

This submission on Bill S-32 does not indicate a change in our position. We want to ensure that an already bad situation is not made infinitely worse. We will, therefore, briefly summarize our 1980 position and then examine Bill S-32 in detail.

The minutes of the meeting of the Society's Provincial Board of Directors, December 13, 1980, reflect the consideration given to the question by the Board:

- a) Mandatory supervision was seen as unfair, ineffective and an irritant to the inmates and supervisees.
- b) If inmates were again to be released as "free agents", many would come as voluntary clients to the voluntary aftercare agencies. Resources and services in this area would therefore have to be strengthened and expanded.

The basic recommendations were:

- a) That the concept of mandatory supervision be abandoned.
- b) That the concept of remission be retained and that remission would be earned.

- c) That when "time served" plus "remission earned" total the court imposed sentence, release be effected with no further accountability to the court's sentence. In effect, the remission earned would be remitted from the court-imposed sentence.
- d) That the statute and supplementary legislation expressly provide the immediate release of those incarcerated as mandatory supervision violators unless some newly imposed sentence has not been satisfied.
- e) That all remission standing to the credit of all inmates should be applicable against the existing sentence.

The full report was approved by the Provincial Board of Directors thus becoming official Society policy on 13 December 1980. A copy of that paper is available on request.

BILL S-32

Consideration of any aspect of mandatory supervision requires examination of some earlier stages of the criminal justice process for it is only after those phases have been completed that mandatory supervision comes into play.

B. THE OFFENDER IN THE CRIMINAL JUSTICE SYSTEM

1. Sentencing Practices

John Hogarth's 1965 study on sentencing disclosed that of 63 responding Ontario magistrates, 42 (66.6%) admitted that the possibility of parole being granted at one-third of the substantive sentence led them to increase the length of the sentence they actually imposed. At the time of the study, Ontario case law firmly rejected the consideration of parole availability as a sentencing factor.

2. The Granting of Parole

Despite the impact which the availability of parole has had on sentencing, less than one-third of the penitentiary inmates who are released go out on full parole at any time during their sentence. Unfortunately, we do not know how much time they served beyond the required one-third of the substantive sentence. Almost twice as many go out on mandatory supervision or as "free agents" on Direct Discharge Release. (Source: Males on Register 1980-81.)

To retain an inmate beyond that required one-third of sentence is an expensive matter. The per diem cost for an inmate at various security levels is indicated below:

Maximum (male)	\$128.18
(female)	170.95
Medium	94.72
Minimum	99.40
Community Correctional Centre	51.72

(Source: Let's Talk, V7N23, 30 Dec. 1982 Calculated)

3. Revocation and its Impact on the Offender

Any revocation, be it with respect to parole or mandatory supervision, whether it involves an indictable offence, a summary conviction offence or a simple violation of conditions is a serious matter for the offender. Months of effort may be lost as a consequence of some momentary lapse. Behaviour which incurs a fine, probation or a short prison sentence served in a local jail may return an offender to a penitentiary.

4. Overcrowding in Canadian Penitentiaries

Canadian penitentiaries are overcrowded and in several "double-bunking" is in effect. There is a universal acceptance of the principle of one inmate to one cell. Bill S-32 will mean that more people will do more time and that more prison accommodations will be required.

C. BILL S-32

This Bill relates to inmates who have been released on mandatory supervision and have been returned to penitentiary. The Bill provides that under such circumstances:

1. the inmate would not again become eligible for release on mandatory supervision but would be required to remain in custody until the expiry of the committal warrant unless
2. the National Parole Board grants parole.

D. IMPLICATIONS OF BILL S-32

A mandatory supervisee is a person who has served 2/3 or his sentence and was not granted parole or who may have previously received parole and failed. Bill S-32 addresses the mandatory supervisee who has also failed on mandatory supervision. At the present time, the National Parole Board grants parole to less than one-third of those who become eligible. It seems unlikely that the subject group of mandatory supervision failures will ever become acceptable candidates for parole.

What are the implications for the failed mandatory supervisee?
There is a potential danger that they will have reduced incentive to participate positively in the prison situation, because it will not be possible for them to earn remission.

In the penitentiaries there will be a larger population, a significant proportion of whom will have lost the incentive to behave properly in order to gain early release. Tension will probably increase because of overcrowding and the present resentment of mandatory supervision will be intensified by another turn of the screw.

On the fiscal side additional prison time means additional costs. If a failure on mandatory supervision returns with six months remaining in his sentence and no hope of reducing his imprisonment by earning remission, he will serve an extra two months at a cost of:

Maximum (male)	\$7,797
(female)	10,399
Medium	5,762
Minimum	6,047

(Source: Let's Talk V7N23, 30 December 1982 Calculated)

Most of the failed mandatory supervisees will eventually return to the community in any event as "free agents". Undoubtedly they will require support services.

The John Howard Society of Ontario would prefer that legislation be proposed to abolish mandatory supervision. However, in regard to Bill S-32 we suggest that it not be passed in its present form. As an alternative, it should at least be delayed pending consideration of other alternatives.

APPENDICE «42-A»

Etude de l'opinion de la population canadienne
sur la criminalité

Anthony N. Doob et Julian V. Roberts

Centre de criminologie
Université de Toronto

Août 1982

Préface

Les données qui figurent dans le présent rapport proviennent de réponses obtenues au cours du sondage effectué par la société Gallup en février 1982. Les questions et les réponses "exactes" ont été fournies aux chercheurs par le ministère de la Justice du Canada, qui les a tirées des statistiques dont il disposait sur la police et les tribunaux ainsi que des dossiers officiels des services pénitentiaires.

Nous avons tenté de réduire les données provenant de plus de 2,000 personnes interrogées dans tout le pays à un nombre relativement restreint de déclarations sommaires. A noter que cette tâche comporte nécessairement une interprétation des réponses et donc une part d'arbitraire. Par exemple, la teneur de la réponse "exacte" dépend, dans une certaine mesure, de l'endroit où se trouve la personne interrogée. Et si les peines prononcées dans une localité diffèrent de celles infligées dans une autre, il en sera également de même pour la "réalité" que la personne interrogée apprécie si ce dernier répond en pensant à sa localité plutôt qu'au pays tout entier. Toutefois, ces différences risquent peu d'atteindre l'ampleur de celles dont font état les tableaux. De même, le choix de la gamme de réponses considérées comme "exactes" est, bien entendu, arbitraire: si la bonne réponse est 46%, où est la limite de l'écart à l'intérieur duquel les réponses peuvent encore être considérées comme "exactes"? Nous avons toujours considéré, il va sans dire, toute une gamme de réponses comme étant "exactes". En outre, nous divisons normalement les réponses "inexactes" en deux catégories: les erreurs "minimes" (qui correspondent normalement à une légère surestimation du problème) et les erreurs "considérables" (où il y a large surestimation du problème).

Au lecteur de décider s'il est préférable ou non d'inclure les surestimations "minimes" dans la gamme de réponses "exactes" acceptables.

Enfin, toutes les réponses devraient être examinées par rapport à la question posée. Les réponses sont évidemment données suivant l'interprétation de la question. Presque toutes les questions peuvent être interprétées de plusieurs manières; c'est pourquoi nous avons énoncé au-dessous de chaque tableau la question telle qu'elle a été posée aux personnes interrogées dans le sondage en porte à porte.

Les opinions énoncées ou suggérées dans le présent rapport sont celles des chercheurs et non celles du ministère de la Justice ou du ministère du Solliciteur général.

ETUDE DE L'OPINION DE LA POPULATION CANADIENNE SUR LA CRIMINALITE

Toutes les opinions émises relativement à la criminalité et à la réaction du système de justice pénale face à la criminalité ont une signification. Le criminologue aura telle opinion et choisira ses sujets de recherche en conséquence, celui qui élabore les politiques aura une vue différente qui influencera ses politiques, le chef de police pourra avoir une autre opinion et affectera ses ressources en conséquence et un particulier aura un point de vue encore différent et défendra certaines politiques ou réglera sa vie sur celles-ci. Malheureusement, de tous ces groupes, le grand public est celui qui a le moins de chance d'accès à des données systématiques pour vérifier le bien-fondé de ses opinions. En outre, les particuliers sont les moins susceptibles de s'organiser pour faire connaître collectivement leurs points de vue et, par conséquent, de les confronter ou comparer avec d'autres.

L'ironie de tout cela, bien entendu, c'est qu'il n'y a pas d'opinion juste de la criminalité ou de la réaction du système face à la situation. Tout dépend de la question posée. Qu'il suffise ici de signaler que toute statistique sommaire comporte en soi des problèmes et qu'elle est, elle-même, le produit de jugements. Ainsi, la description de la criminalité ou de la lutte des autorités contre cette criminalité doit être interprétée à la lumière du contexte dans lequel s'inscrit cette description.

En dépit de ces problèmes, il est possible, voire intéressant de comparer les différentes réalités. La plupart des Canadiens, comme nous le verrons, semblent disposés à faire connaître leur

opinion sur la criminalité et les mesures prises contre celle-ci par les autorités. Leurs opinions sont comparées à celles des spécialistes du domaine (à l'aide de statistiques de la police sur la criminalité et des statistiques judiciaires). Sans doute, les estimations faites par les particuliers, et dont font état les pages qui suivent, sont, dans leur esprit, des estimations de la réalité "officielle". Peu de personnes interrogées sont susceptibles de se préoccuper du genre de problèmes de méthodologie que nous avons décrits ici.

Pour une multitude de raisons, les données de statistiques judiciaires n'ont pas été accumulées depuis 1973 (et plus tôt au Québec et en Alberta), et le nouveau Centre canadien de la statistique juridique ne prévoit pas recueillir d'autres données dans ce secteur avant la fin de la présente décennie. Aussi les statistiques judiciaires officielles datent-elles de neuf ans déjà. Bien qu'il y ait sans doute eu des changements au cours des neuf dernières années dans ce secteur, les différences sont probablement minimales comparées à celles qui existent entre la situation réelle et l'opinion que le grand public se fait de celle-ci.

Résultats globaux

La façon dont la population voit la criminalité conduit à constater qu'une bonne partie de celle-ci considère la criminalité comme un problème plus grave qu'il ne l'est en réalité. Ainsi, comme l'illustrent les tableaux 1, 2, 3 et 4, la grande majorité des Canadiens surestiment la proportion de crimes avec violence, ils croient que le niveau de violence au Canada est plus près de celui des Etats-Unis qu'il ne l'est en réalité et que le nombre de meurtres a augmenté au cours des

six dernières années alors qu'il n'en est rien et ils pensent que les prisonniers libérés sous condition sont plus susceptibles de commettre des crimes violents tôt après leur libération qu'ils ne le sont en réalité.

Plus précisément, près des trois quarts des Canadiens surestiment largement la proportion de crimes avec violence commis au Canada. 29% des Canadiens surestiment largement la criminalité au Canada par rapport à celle des Etats-Unis. Près des deux tiers de la population canadienne estime, à tort, que les meurtres ont augmenté depuis l'abolition de la peine capitale et une proportion égale surestime largement le pourcentage des prisonniers libérés sous condition qui ont commis des délits violents dans les trois années suivant leur libération.

Perception du recours à l'incarcération

Trois questions ont été posées pour sonder l'opinion publique sur le recours à l'emprisonnement. On a demandé aux personnes interrogées d'évaluer la proportion de délinquants incarcérés pour avoir commis des voies de fait, des effractions et/ou des vols qualifiés.

Comme on pouvait s'y attendre, la population estime que le vol qualifié entraîne plus souvent des peines d'emprisonnement que les voies de fait ou les effractions (voir tableau 5, colonne "60-100"). Comme l'illustre ce tableau, il y a une légère différence entre les peines encourues pour vol qualifié et les autres infractions. Mais ce qui frappe le plus, c'est que la population estime que les tribunaux ne font qu'une mince distinction entre les différentes infractions, alors qu'en réalité cette distinction est fort considérable; le public n'a qu'une perception imprécise de la façon dont les tribunaux traitent les différentes infractions.

Bien que le public fasse une légère distinction entre le vol qualifié et les autres infractions, son estimation du nombre de cas où des peines d'emprisonnement sont infligées est inférieure à la réalité pour les trois infractions. Ainsi, lorsqu'une personne dit que les "tribunaux sont trop indulgents", il serait peut-être plus juste d'interpréter cette opinion comme signifiant: "si mon impression quant au nombre de délinquants que les tribunaux condamnent à l'emprisonnement correspond à la réalité, cela est inacceptable". Si elle possédait des données précises sur l'action des tribunaux, la population voudrait peut-être des sentences encore plus sévères, mais il n'existe aucune preuve à cet effet.

Le tableau 6 illustre les estimations de membres de la population canadienne. Pour les trois infractions, on sous-estime largement l'action des tribunaux. Suivant l'infraction considérée, entre 55% et 83% de la population estime que les tribunaux sont plus indulgents qu'ils ne le sont en réalité, et entre 22% et 74% les croit beaucoup plus indulgents qu'ils ne le sont en fait.

Les crimes d'entreprise

Deux questions ont été posées au sujet des peines infligées aux dirigeants des sociétés coupables de délits en matière de pollution ou de fixation de prix. Comme l'illustre le tableau 7, une bonne proportion de la population (environ 40%) estime, à juste titre, que certains (mais peu) devraient être emprisonnés pour ces infractions; une très petite proportion, (environ 14% des interrogés) croit que plus de 10% des personnes trouvées coupables de ce genre d'infraction sont emprisonnées et environ un tiers croit qu'il n'est jamais prononcé de peines d'emprisonnement pour de telles infractions.

On pourrait interpréter ces données d'une autre façon: comme le grand public estime en général que les tribunaux ont rarement

recours à la peine d'emprisonnement, il se trouve avoir raison lorsqu'il s'agit des infractions de cette nature.

Libération conditionnelle

Comme l'illustre le tableau 8, près des deux tiers de la population estime que les commissions de libération conditionnelle mettent en liberté une proportion beaucoup plus grande de prisonniers qu'elles ne le font effectivement. Il est à noter que le grand public ne fait probablement pas la distinction entre "libération conditionnelle" et "libération conditionnelle ou sous surveillance obligatoire". La plupart des prisonniers, semble-t-il, sont libérés d'une manière ou d'une autre, avant l'expiration de leur peine. Toutefois, seulement 30 à 39% bénéficient d'une libération conditionnelle. Aussi, quelle qu'en soit la raison, la Commission des libérations conditionnelles apparaît, aux yeux du public, responsable de tous les prisonniers qui se retrouvent en liberté avant l'expiration de leur peine.

Conclusion

Comme nous venons de le voir, il est clair que la population canadienne a une opinion de la criminalité et du fonctionnement du système de justice pénale fort différente de l'opinion de ceux qui ont tenté d'obtenir des données quantitatives exactes. De façon générale, à quelques légères variations près, ces divergences se manifestent dans tous les groupes démographiques du pays.

Les résultats peuvent être résumés ainsi. Les Canadiens semblent surestimer l'importance de notre criminalité. Une bonne partie des personnes interrogées surestime la proportion de crimes qui comportent de la violence; ils estiment que le nombre de meurtres augmente alors qu'il est demeuré inférieur au nombre enregistré en 1975; nombre de personnes estiment que le taux de crime violent est

presque aussi élevé que celui des Etats-Unis et considèrent que les prisonniers bénéficiant d'une libération conditionnelle sont plus susceptibles de commettre des crimes violents qu'ils ne le sont en réalité. Le public semble, sur la base des données officielles, exagérer l'importance de la criminalité, tout en croyant que le système de justice criminelle est plus indulgent pour les personnes condamnées pour les infractions traditionnelles qu'il ne l'est en réalité. Ainsi, dans le cas de condamnation pour voies de fait, effraction et vol qualifié, la population estime la proportion des peines d'emprisonnement inférieure à ce qu'elle est effectivement. De même, son estimation du nombre de délinquants libérés sous condition est supérieure à la réalité.

Bien que nous ayions séparé les vues du grand public en "exactes" et en "inexactes", il est peut-être des façons plus intéressantes d'interpréter ces données. D'une part, le grand public voit la criminalité (et les criminels) d'une façon différente de ceux qui s'occupent de la criminalité et des criminels et de ceux qui oeuvrent dans le système de justice pénale. D'après le tableau 1, il semble que, pour le grand public, criminalité soit le plus souvent synonyme de violence. La question visant à déterminer le pourcentage de crimes au Canada qui comportent de la violence évoque chez le grand public un échantillon d'événements qui comportent un taux élevé de violence. Si on leur demandait ce qu'ils pensent d'autres crimes comme le vol à l'étalage ou la conduite en état d'ébriété, par exemple, la réponse à la même question serait peut-être différente.

La présente étude ne nous permet évidemment pas de connaître les facteurs qui sont à l'origine de ces opinions. Nous ne possédons aucune mesure de l'utilisation des média, de leur peur face à la criminalité, de la tolérance à l'égard de certains comportements anormaux ou de la satisfaction vis-à-vis du système de justice pénale. Une recherche qui remonterait aux sources de l'opinion publique serait la première étape pour déterminer la meilleure façon d'informer la population sur la façon dont le système de justice pénale s'occupe de la criminalité, ainsi que sur les caractéristiques de la criminalité et des accusés ou des condamnés.

TABLEAU I

Quel pourcentage des crimes commis
au Canada comportent de la violence?
(Réponse: 8%)

Réponse exacte (1 à 9%)	3.8%
Légère surestimation du problème (10 à 29%)	15.1%
Large surestimation du problème (30 à 100%)	73.9%
Sans opinion	7.2%
	100.0%

QUESTION DU SONDAGE GALLUP:

A votre avis, sur cent crimes commis au Canada, combien comportent de la violence, c'est-à-dire sont des crimes au cours desquels la victime a été battue, violée, volée sous la menace d'une arme à feu, etc.? Voici une carte qui vous aidera à formuler votre réponse.

SOURCE DE STATISTIQUE:

Quelques tendances de la justice pénale canadienne, Ottawa, ministère du Solliciteur général, Canada, 1981

Statistique Canada, Statistique de la criminalité et de l'application des règlements de la circulation, catalogue annuel 85-205.

TABEAU 2

Dans quelle mesure le taux de crimes violents commis au Canada se compare-t-il au taux enregistré aux Etats-Unis?
 (Réponse: il est beaucoup moins élevé, ne représentant en fait qu'un cinquième du taux des Etats-Unis)

Réponse exacte (beaucoup moins élevé)	28.0%
Légère surestimation du problème canadien (quelque peu inférieur, environ la moitié)	38.9%
Large surestimation du problème (égal ou plus grand que celui des E.-U.)	29.0%
Sans opinion/pas de réponse	4.1%
	100.0%

QUESTION DU SONDAGE GALLUP:

A l'aide de la présente carte, veuillez me dire dans quelle mesure le problème du crime violent commis au Canada se compare à celui des Etats-Unis.

- Beaucoup moins élevé, c.-à-d. un cinquième de celui des E.-U. _____
- Quelque peu inférieur, c.-à-d. la moitié de celui des E.-U. _____
- Environ le même, c.-à-d. à peu près égal à celui des E.-U. _____
- Quelque peu supérieur, c.-à-d. deux fois plus grand que celui des E.-U. _____
- Beaucoup plus grand, c.-à-d. cinq fois plus grand que celui des E.-U. _____

SOURCE DE STATISTIQUE:

Quelques tendances de la justice pénale canadienne, Ottawa, 1981
ministère du Solliciteur général, Canada, 1981

Statistique Canada, Statistique de la criminalité et de l'application des règlements de la circulation, Catalogue annuel 85-205.

F.B.I., Uniform Crime Reports, publication annuelle.

TABLEAU 3

Le nombre de meurtres a-t-il augmenté, diminué
ou est-il le même depuis l'abolition de la peine capitale?
(Réponse: il est resté le même)

Réponse exacte (est resté le même)	27.0%
Surestimation du problème (a augmenté)	66.5%
Sous-estimation du problème (a diminué)	3.1%
Sans opinion/pas de réponse	3.4%
	100.0%

QUESTION DU SONDAGE GALLUP:

Comme vous le savez peut-être, le Parlement a aboli la peine capitale pour homicide volontaire il y a cinq ans. Croyez-vous que le nombre de meurtres a augmenté, diminué ou qu'il est resté à peu près le même depuis cette date?

SOURCE DE STATISTIQUE:

	Homicides (victimes)				Homicides			
	Tous les homicides		Meurtres seulement		Tous les homicides		Meurtres seulement	
	nombre	taux	nombre	taux	nombre	taux	nombre	taux
1975	701	3.07	636	2.79	632	2.77	569	2.50
1976	668	2.89	614	2.66	614	2.66	561	2.43
1977	711	3.05	628	2.70	638	2.74	575	2.47
1978	660	2.81	591	2.51	618	2.63	554	2.36
1979	631	2.66	587	2.48	579	2.45	537	2.27
1980*	593	2.48	493	2.06	510	2.13	459	1.92
1981	647	2.67	599	2.48				

Remarque: On a considéré comme "réponse exacte" les réponses indiquant que le nombre de meurtres est demeuré identique bien que leur nombre ait en fait légèrement diminué de façon uniforme, selon les chiffres de Statistique Canada. Si seulement les réponses indiquant une diminution avaient été considérées comme exactes, il y aurait eu une "surestimation" de 13.5%.

* Centre canadien de la Statistique juridique, Statistique préliminaire de l'homicide, 1981, p. 24 juin 1982.

TABLEAU 4

Quel pourcentage de prisonniers libérés sous condition
commettent des crimes violents dans les trois années
suivant leur libération?
(Réponse: environ 13%)

Réponse exacte (10 à 19%)	7.0%
Légère surestimation du problème (20 à 39%)	18.9%
Large surestimation du problème (40 à 100%)	62.0%
Sous-estimation du problème (0 à 9%)	4.1%
Pas d'opinion/pas de réponse	8.0%
	100.0%

QUESTION DU SONDAGE GALLUP:

Sur cent prisonniers mis en liberté sous condition avant l'expiration de leur peine, combien croyez-vous commettent un crime comportant de la violence, par exemple des meurtres, des viols ou vols qualifiés, dans les trois années suivant leur libération?

SOURCE DE STATISTIQUE:

Environ 13% des personnes libérées (sous condition ou autrement) des pénitenciers fédéraux en 1970-1972 avait commis un crime violent dans les trois années de libération. Ce chiffre peut cependant être supérieur à la réalité, parce qu'il inclut ceux qui n'ont pas obtenu de libération conditionnelle et parce qu'il ne tient compte que des prisonniers libérés des pénitenciers fédéraux. Nuffield, J., Parole decision-making in Canada: Research toward decision guidelines, manuscrit non publié, 1977

TABLEAU 5

Perception de la proportion des personnes coupables de voies de fait, d'effractions et de vols qualifiés qui sont incarcérées

Estimation de l'interrogé:	% des personnes qui ont répondu pour chaque catégorie d'estimation:		
Estimation du pourcentage des personnes interrogées	Voies de fait (réponse: 36 à 41%)	Effraction (réponse: 55%)	Vol qualifié (réponse: 85 à 90%)
0 - 19	39.4	43.8	34.0
20 - 39	25.7	23.8	22.3
40 - 59	15.8	14.8	17.4
60 - 100	10.5	9.1	17.9
Sans opinion/ pas de réponse	8.6	8.5	8.4
	100 %	100 %	100 %

QUESTIONS DU SONDAGE GALLUP:

Je voudrais vous poser quelques questions au sujet des peines prononcées contre ceux qui sont reconnus coupables de crimes. Commençons d'abord par les voies de fait entraînant des lésions corporelles, c'est-à-dire le fait de battre quelqu'un, par exemple. `A votre avis, sur cent personnes condamnées pour avoir battu une personne, combien sont emprisonnées?

Maintenant, sur cent personnes condamnées pour être entrées par effraction dans la maison ou le bureau d'une autre personne, combien, croyez-vous, sont emprisonnées?

Pour ce qui est du vol qualifié (voler un propriétaire d'épicerie ou un employé de garage par exemple), sur cent personnes condamnées, combien selon vous sont incarcérées?

SOURCE DE STATISTIQUE:

Scanlon, R.L., et Beattie, R.J.G., L'incarcération en tant que sentence, Ottawa, Ministère du Solliciteur général, Canada, 1979.

TABLEAU 6

Estimation de la proportion des personnes condamnées
pour divers crimes, contre qui une peine d'emprisonnement
est prononcée

(Réponse: voies de fait, 36 à 41%;
effraction, 55%; vol qualifié, 85 à 90%)

	Voies de fait	Effraction	Vol qualifié
Réponse exacte ¹	16.2%	8.0%	8.3%
Proportion qui considère le système <u>un peu plus indulgent</u> qu'il ne l'est en réalité ²	33.2%	15.4%	9.6%
Proportion qui considère le système beaucoup plus indulgent qu'il ne l'est en réalité ³	22.2%	58.9%	73.7%
Proportion qui considère le système plus sévère qu'il ne l'est en réalité ⁴	19.8%	9.2%	-----
Sans opinion/pas de réponse	8.6%	8.5%	8.4%
	100 %	100 %	100 %

- Personnes interrogées qui perçoivent le taux d'incarcération:
pour voies de fait comme étant de 30 à 49% (taux réel: 36 à 41%)
pour effraction, de 50 à 59% (taux réel: 55%)
pour vol qualifié, de 80 à 100% (taux réel: 85 à 90%)
- Personnes interrogées qui perçoivent le taux d'incarcération:
pour voies de fait comme étant de 10 à 29% (taux réel: 36 à 41%)
pour effraction, de 30 à 49% (taux réel: 55%)
pour vol qualifié, de 60 à 79% (taux réel: 85 à 90%)
- Personnes interrogées qui perçoivent le taux d'incarcération:
pour voies de fait comme étant de 0 à 9% (taux réel: 36 à 41%)
pour effraction, de 0 à 29% (taux réel: 55%),
pour vol qualifié, de 0 à 59% (taux réel: 85 à 90%)
- Personnes interrogées qui perçoivent le taux d'incarcération:
pour voies de fait comme étant de 50 à 100% (taux réel: 36 à 41%)
pour effraction, de 60 à 100% (taux réel: 55%)

SOURCE DE STATISTIQUE:

Voir tableau 5

TABLEAU 7

Estimation de la proportion des dirigeants
de sociétés condamnés pour infraction en matière
de pollution ou de fixation de prix

	Pollution	Fixation de prix
Réponse exacte (1 à 9%)	41.8%	35.8%
Proportion qui juge les peines moins sévères qu'elles ne le sont (aucun)	34.2%	35.8%
Proportion qui juge les peines plus sévères qu'elles ne le sont (10 à 100%)	14.3%	14.8%
Sans opinion/pas de réponse	9.7%	11.1%
	100 %	100 %

QUESTIONS DU SONDAGE GALLUP:

Pour ce qui est des infractions commises par les sociétés, sur cent sociétés condamnées pour pollution pour avoir, par exemple, déversé illégalement des substances toxiques dans une rivière ou un cours d'eau, combien voient leurs dirigeants condamnés à l'emprisonnement plutôt que de se voir elles-mêmes infliger une amende?

Sur cent sociétés condamnées pour des infractions relatives à la fixation des prix, c'est-à-dire pour avoir fixé des prix trop élevés pour leurs produits, combien voient leurs dirigeants condamnés à l'emprisonnement plutôt que de se voir elles-mêmes infliger une amende?

TABLEAU 8

Estimation de la proportion de prisonniers libérés
sous condition avant l'expiration de leur peine

(Réponse: 30 à 39%)

Réponse exacte (30 à 39%)	3.7%
Proportion qui considère le système un peu plus indulgent qu'il ne l'est (40 à 59%)	15.4%
Proportion qui considère le système beaucoup plus indulgent qu'il ne l'est (60 à 100%)	65.3%
Proportion qui considère le système plus sévère qu'il ne l'est (0 à 29%)	8.2%
Sans opinion/pas de réponse	7.4%
	100 %

QUESTION DU SONDAGE GALLUP:

En vertu des lois actuellement en vigueur, les détenus peuvent être libérés sous condition avant l'expiration de leur peine.

A votre avis, sur cent personnes emprisonnées, combien sont libérées avant d'avoir purgé complètement leur peine?

SOURCE DE STATISTIQUE

Solliciteur général du Canada. Etude du Solliciteur général sur la mise en liberté sous condition, Ottawa, 1981. Les chiffres "exacts" ne tiennent compte que des personnes libérées des pénitenciers fédéraux et non de celles libérées des prisons provinciales. Les données provinciales sont exclues parce qu'elles ne sont pas comparables aux données fédérales. Il est difficile d'évaluer la mesure dans laquelle cette estimation pourrait varier si les données provinciales étaient prises en compte, mais il convient de noter que, dans le cas des peines de courte durée, il n'est pas rare qu'il ne puisse être question de libération sous condition, car il n'est pas souvent possible de réunir les informations nécessaires pour permettre à la Commission des libérations conditionnelles de prendre une décision avant l'expiration de la peine.

APPENDICE «42-B»

ALBERTATRADUCTION

le 8 février 1983

notre numéro de dossier #5000

L'honorable sénateur Joan B. Neiman
Présidente
Comité sénatorial permanent des affaires
juridiques et constitutionnelles
Sénat du Canada
Ottawa (Ontario),
K1A 0A4

Madame,

J'ai bien reçu votre lettre datée du 30 décembre 1982, à laquelle M. Crawford m'a prié de répondre en son nom.

Étant donné l'appui général que nous réservons au projet de loi S-32 sous sa forme actuelle, nous n'avons pas l'intention de comparaître devant votre Comité ou de présenter un mémoire officiel. Les modifications que l'on veut apporter à la Loi sur les pénitenciers et à la Loi sur la libération conditionnelle de détenus devraient influencer profondément sur le comportement des personnes visées par les nouvelles dispositions. À notre avis, le projet de loi S-32 est une mesure importante de dissuasion dans le contexte carcéral.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de mes sentiments dévoués.

Le sous-procureur général,

R.W. Paisley, c.r.

APPENDICE «42-C»

NEW BRUNSWICKTRADUCTION

Casier postal 6 000
Frédéricton, N.-B.
E3B 5H1

Le 13 janvier 1983

Madame Joan B. Neiman, présidente
Comité sénatorial permanent des
Affaires juridiques et constitutionnelles
Séant du Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Madame,

Je vous remercie de m'avoir invité à comparaître devant le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles, qui entreprendra l'étude du projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus.

Quoique je n'aie pas l'intention de me présenter devant le Comité, je saisis volontiers cette occasion de vous transmettre, à vous même ainsi qu'aux membres de votre Comité, les réserves que je fais au sujet de ce projet de loi.

J'approuve, pour ma part, toute initiative du gouvernement fédéral propre à resserrer le Programme de libération sous surveillance obligatoire qui, depuis quelque temps, prête le flanc à la critique tant du public en général que des personnes préposées à l'application de la loi.

Je suis également d'avis que l'usage qui consiste actuellement à libérer les détenus sous surveillance obligatoire est préjudiciable au délinquant et au public en général et ne sert qu'à jeter le discrédit sur l'ensemble des programmes de libération.

J'ai signagé au Solliciteur général du Canada que si les modifications que l'on veut apporter au Programme de surveillance obligatoire améliorent quelque peu le régime antérieur, il n'en demeure pas moins qu'elles vont pas assez bien pour protéger le public contre les actes de violence. Je lui ai donc demandé de reconsidérer sérieusement l'abolition du programme de surveillance obligatoire.

Ce correctif améliorerait appréciablement, il me semble, la protection du public.

Veuillez agréer, Madame, l'assurance de mes sentiments dévoués.

FERNAND G. DUBE, c.r.
LE MINISTRE DE LA JUSTICE

APPENDICE «42-D»

TRADUCTION

Halifax (Nouvelle-Ecosse)

C.P. 7
Halifax (Nouvelle-Ecosse)
B3J 2L6

Le 24 janvier 1983

L'honorable sénateur Joan B. Neiman
Présidente
Comité sénatorial permanent des affaires
juridiques et constitutionnelles
Sénat du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: Projet de loi S-32

Madame,

Suite à mon avis daté du 18 janvier, je suis heureux d'adresser au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, mes commentaires au sujet de la loi précitée.

J'aimerais toutefois préfacer mes remarques en vous faisant part de quelques soucis que j'éprouve au sujet de ce projet de loi, car j'espérais qu'il porterait sur la compétence et le rôle de la Commission nationale des libérations conditionnelles et sur certaines inquiétudes que j'ai ressenties, avec beaucoup d'autres, au sujet du principe et de l'objectif des programmes des libérations conditionnelles. Le public manifeste un manque croissant de confiance et de respect à l'endroit de notre système judiciaire et ce sentiment est attribuable en grande partie aux pouvoirs accordés à la Commission nationale des libérations conditionnelles et à sa façon de les exercer.

Aux yeux d'un bon nombre de citoyens, de la force policière, des représentants de la couronne, et même des membres de l'appareil judiciaire, la Commission semble ne pas saisir la nature et le but de la procédure de jugement des tribunaux et, en modifiant les peines d'emprisonnement, elle s'inspire de procédures et de critères différents de ceux que les tribunaux utilisent pour déterminer la peine appropriée, compte tenu de la nature du crime et de l'intérêt de la société et de l'accusé. Donnant lecture de l'arrêt de la Division des appels de la Cour suprême de la Nouvelle-Ecosse, dans la cause R.v. Hamilton, 54 S.R.N. - E.(2^e), page 86, le juge Pace déclarait ceci:

"Il n'appartient pas au tribunal d'essayer même de dire s'il est juste ou injuste pour l'intimé que son complice ait obtenu une libération anticipée, étant donné que ces questions sont exclusivement réservées aux autorités responsables. Un tribunal peut prononcer une sentence qu'il estime appropriée et convenable, en tenant justement compte de tous les principes qui régissent la procédure de jugement, mais il ne saurait, dans l'exercice de ses attributions, donner quelque assurance que

ce soit que le condamné purgera en prison, une partie, si petite soit-elle, de sa peine. Le Parlement du Canada ... a délégué à la Commission nationale des libérations conditionnelles des pouvoirs à la fois étendus et exclusifs ... et s'il survient quelque injustice, comme le prétend l'intimé dans le présent appel, c'est à la Commission des libérations conditionnelles qu'il doit s'adresser pour obtenir réparation."

Sans doute, les dispositions de l'article 3 du projet de loi précité sont-elles un pas dans la bonne voie, mais il est décevant de voir que le projet de loi ne s'attache pas davantage à l'inquiétude que manifeste le public au sujet de la réduction des peines et des dispositions relatives à la libération conditionnelle en général.

Les statistiques tirées de l'étude faite par le Solliciteur général sur la libération conditionnelle révèlent que 68,3% de tous les détenus fédéraux mis en liberté entre 1970 et juin 1980 ont obtenu une réduction de peine méritée totale. De plus, 14,8% des détenus relâchés n'avaient pas mérité dix jours ou moins de leur réduction de peine maximum. Ces chiffres montrent donc que 83,1% des 44630 détenus libérés durant cette période ont obtenu une réduction maximum de leur peine ou presque, à dix jours près, sinon moins. Il est difficile de comprendre comment il pourrait en être ainsi, si une réduction de peine allant jusqu'à 15 jours par mois, tenait compte des facteurs considérés par les tribunaux lors de l'imposition de la peine d'emprisonnement. Le fait que, durant la période de quatre ans entre 1974 et 1979, environ 46% des détenus libérés sous surveillance obligatoire aient été par la suite réadmis dans les institutions pour avoir violé les conditions mises à leur élargissement, et que durant cette période, 2598 condamnations criminelles aient été prononcées contre des détenus libérés sous surveillance obligatoire, montre bien non seulement l'échec de ce programme, mais aussi l'opportunité très discutable de son maintien.

Les statistiques prouvent de façon très éloquente, mis à part le nombre de crimes qui ne sont pas résolus, qu'un grand nombre d'actes criminels, dont beaucoup sont commis contre la personne, le meurtre y compris, n'aurait pas eu lieu si les sentences imposées n'avaient pas été modifiées par l'application de réductions de peines de ce genre et si les détenus n'avaient pas été libérés.

Aussi, suis-je d'avis que la modification proposée à l'article 24.11 de la loi sur les pénitenciers ne répond pas aux besoins que dictent les circonstances actuelles, car au lieu de supprimer les dispositions dites de réduction de peine méritée (tout comme l'a été auparavant la réduction de peine statutaire), la loi prévoit la déchéance de toute réduction de peine par suite à la révocation de la surveillance obligatoire d'un détenu qui a violé les conditions de sa libération. Si l'on éliminait, comme il se doit, les dispositions en question, il faudrait du même coup supprimer aussi la surveillance obligatoire.

Les modifications que l'on se propose d'apporter à la loi sur la libération conditionnelle de détenus découlent réellement de la modification proposée à l'article 24.11 de la loi sur les pénitenciers. Ici encore, je suis déçu, car les craintes que j'ai exprimées à l'égard des dispositions relatives à la réduction de peine et à la surveillance obligatoire valent en grande partie aussi à l'égard des pouvoirs de la Commission nationale des libérations conditionnelles et de sa manière de les exercer, en vertu de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus.

La justification de l'admissibilité d'un détenu à la libération conditionnelle lorsqu'il a purgé le tiers de sa peine; la libération conditionnelle accordée sans consultation de la Couronne ou sans en référer au tribunal qui a imposé la peine initiale; l'absence de toute surveillance obligatoire sur les détenus en libération conditionnelle et les dispositions de l'article 23 de la Loi sur la libération conditionnelle, qui soustraient les décisions faites en vertu de ladite loi à l'appel ou à l'examen de tout tribunal ou de toute autre autorité, sont des questions qui donnent beaucoup à réfléchir. Il est regrettable que le projet de loi dont votre Comité est saisi ne tient pas compte des inquiétudes que suscite la loi actuelle à ceux d'entre nous qui sont chargés d'administrer la justice.

Veuillez croire, Madame, à l'expression de mes sentiments dévoués.

Harry W. How, c.r.

c.c. Sénateur R.A. donahoe, c.r.

L'Honorable Robert Kaplan, c.p., député

APPENDICE «42-E»

Toronto, ONTARIOTRADUCTION

Le 12 janvier 1973

L'honorable Joan B. Neiman
Sénat du Canada
Pièce 387-S
Rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Madame le sénateur,

Je vous remercie de votre lettre du 30 décembre à laquelle vous aviez joint un exemplaire du projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus.

Bien que je n'estime pas nécessaire que mon ministère présente un mémoire au Comité sénatorial permanent des questions juridiques et constitutionnelles, je vous sais gré quant même de m'avoir fait parvenir ce document.

Veuillez agréer, Madame le sénateur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Solliciteur général,
George W. Taylor, c.r.

APPENDICE «42-F»

SASKATCHEWANTRADUCTION

le 11 janvier 1983

L'honorable Joan B. Neiman
Comité sénatorial permanent des questions
juridiques et constitutionnelles
Pièce 387-S
Édifices du Parlement
Rue Wellington
Ottawa (Ontario),
K1A 0A4

Madame la sénateur,

Je vous remercie de votre lettre du 30 décembre 1982 à laquelle vous aviez joint un exemplaire du projet de loi S-32.

Le Solliciteur général, l'honorable Robert Kaplan, m'a écrit une première fois le 4 novembre 1982 m'invitant à lui faire part de mes observations sur le projet de loi S-32 et une seconde fois, le 9 novembre 1982, au sujet de la liberté sous surveillance obligatoire dans la mesure qu'elle se rapporte aux criminels dangereux. Veuillez trouver ci-joint copie de mes réponses à ces lettres datées du 13 décembre 1982 et du 7 janvier 1983 et je vous saurais gré de les porter à l'attention du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Ces lettres indiquent que, dans l'ensemble, j n'ai pas d'objections sérieuses à formuler contre les amendements proposés.

Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de faire connaître ma position à ce sujet.

Veuillez agréer, Madame le sénateur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le procureur général,

J. Gary Lane

APPENDICE «42-G»

JOHN HOWARD SOCIETY OF ONTARIO
46, Avenue St.-Clair-Est, 3^e étage
Toronto (Ontario) M4T 1M9
(416) 925-2205

PRÉSIDENT: DEREK HAYES
DIRECTEUR EXÉCUTIF: GORDON C. MACFARLANE

JOHN HOWARD SOCIETY OF ONTARIO
46, Avenue St.-Clair-Est, 3^e étage
Toronto (Ontario)

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU
COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES QUESTIONS
JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES
CONCERNANT LE PROJET DE LOI S-32

(Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la
libération conditionnelle de détenus)

Le 22 février 1983, 15h 30

Les dons à la John Howard Society of Ontario sont
déductibles d'impôt au Canada en vertu du numéro
d'enregistrement 0038489-59-13

Fondée en 1929 par le brigadier général
D.C. Draper, C.M.G., D.S.O.

PREAMBULE

Crée en 1929, la John Howard Society of Ontario avait pour but de fournir de l'aide aux hommes sortant de prison afin qu'ils puissent être réintégrés à la collectivité en tant que citoyens responsables. Depuis ce temps, le mandat de la Société s'est élargi de façon à inclure la responsabilité de renseigner la population sur le crime et les questions touchant la justice pénale et celle de promouvoir la modification de la loi et de l'administration de la justice en vue d'instaurer un traitement plus humain et plus efficace des individus concernés.

La Société, en tant qu'organisation de citoyens, se soucie évidemment de la sécurité du public. Par le passé, notre position sur cette question se fondait sur l'hypothèse que la sécurité de la collectivité dépend, dans une large mesure, de la réadaptation du délinquant.

La John Howard Society s'alarme de plus en plus devant la tendance qui se dessine depuis quelques années et qui consiste à accorder moins d'importance à la réadaptation comme élément vital de la protection de la société et à insister davantage sur la surveillance et les contrôles correctionnels. Cette tendance semble être due au fait que le Service correctionnel du Canada a adopté une nouvelle orientation voulant que les pénitenciers fournissent des services et favorisent le développement personnel de façon à ouvrir la voie aux changements, si toutefois le délinquant décide de s'y prêter. Le Projet de loi S-32 s'inscrit dans cette optique et il est justifié dans la mesure où il permet de mieux protéger la collectivité.

Dans le présent mémoire, nous avons l'intention de démontrer que les amendements proposés règlent provisoirement le problème du danger qui pèse sur la collectivité. En réalité, ils ne font que retarder la réalité de la libération du délinquant. Ces gens, qui seront obligés de purger la totalité de leur peine jusqu'à l'expiration du mandat d'incarcération, seront en fait remis en liberté au sein de la collectivité sans surveillance aucune. A ce moment-là,

le ministère du Solliciteur général n'aura plus à leur égard ni compétence ni responsabilité. Il appartiendra au particulier et à la collectivité de régler les problèmes qui pourront survenir.

Or, en raison de l'expérience que nous avons acquise en aidant les détenus libérés de prison, nous savons que des problèmes surviendront. Il y aura des problèmes d'emploi, et de logement, et des difficultés d'ordre personnel qui contribueront tous vraisemblablement à intensifier les sentiments de colère et de frustration que font naître les amendements proposés.

Nous ne devons pas oublier que la majorité de ceux qui sont condamnés à une peine d'emprisonnement retournent un jour dans la collectivité et que la sécurité de celle-ci et la réadaptation des détenus sont étroitement liés. Nous ne pouvons pas étendre les contrôles correctionnels sans tenir compte des services et des ressources dont aura besoin le détenu lors de sa réinsertion dans la collectivité. Le Projet de loi S-32 prévoit la détention du détenu jusqu'à l'expiration du mandat d'incarcération. Toutefois, le moment venu, le délinquant réintégrera la collectivité sans être assuré de pouvoir obtenir les services dont il aura besoin.

A. SURVEILLANCE OBLIGATOIRE

POSITION DE LA JOHN HOWARD SOCIETY OF ONTARIO

La John Howard Society of Ontario s'opposait au concept de la surveillance obligatoire quant il a été proposé et nous avons présenté des arguments contre sa mise en application. Evidemment, nous n'avons pas réussi et nous avons souvent depuis, eu l'occasion de travailler avec les détenus libérés sous surveillance obligatoire.

En 1980, la Société a examiné le concept de la surveillance obligatoire à la lumière de son expérience et a conclu que ce régime devait être aboli.

Notre position est encore la même au moment où nous rédigeons le présent mémoire sur le Projet de loi S-32. Nous voulons éviter qu'une situation déjà déplorable ne soit rendue infiniment pire. Nous résumerons donc brièvement notre position de 1980 et examinerons en détail les dispositions du Projet de loi S-32.

Le procès-verbal de la réunion du Conseil d'administration provincial de la Société tenue le 13 décembre 1980 témoigne du sérieux de l'examen entrepris par le Conseil:

- a) La surveillance obligatoire est perçue comme un régime injuste et inefficace qui contrarie et les détenus et les personnes surveillées.
- b) Si les détenus devaient à nouveau être libérés sans surveillance aucune, nombre d'entre eux deviendraient des clients volontaires des agences d'aide bénévoles. Il faudrait donc renforcer et étendre les ressources et les services dans ce secteur.

Les recommandations de base étaient les suivantes:

- a) Que le régime de la surveillance obligatoire soit abandonné.
- b) Que le concept de la réduction de peine soit maintenu et qu'il soit possible de mériter de telles réductions.

- c) Qu'au moment où la "portion de la peine purgée" et la "réduction de peine méritée" correspondent au total de la peine imposée par le tribunal, la libération s'effectue indépendamment de la sentence imposée par le tribunal. En effet, la réduction de peine méritée servirait à réduire la durée de la peine imposée par le tribunal.
- d) Que la loi et tout autre texte législatif prévoient expressément que la libération des détenus réincarcérés pour avoir violé les conditions de leur surveillance obligatoire sauf si une peine nouvellement imposée n'a pas été purgée.
- e) Que toute réduction de peine méritée par un détenu serve à réduire la sentence existante.

Le rapport intégral a été approuvé par le Conseil d'administration provincial et est donc devenu la politique officielle de la Société le 13 décembre 1980. On peut obtenir copie de ce document sur demande.

PROJET DE LOI S-32

L'étude de tout aspect du régime de la surveillance obligatoire exige un examen des étapes antérieures du processus de justice pénale puisque la surveillance obligatoire n'intervient que lorsque ces étapes ont été franchies.

B. LE DELINQUANT DANS LE SYSTEME DE JUSTICE PENALE

1. Pratiques relatives à l'imposition des sentences

Dans son étude de 1965 sur l'imposition des sentences, John Hogarth a révélé que des 63 des magistrats de l'Ontario qui y ont participé, 42 (66,6%) ont admis que la possibilité qu'un détenu soit libéré sous condition après n'avoir purgé que un tiers de sa peine, les avait amenés à imposer des peines plus longues qu'ils ne l'auraient fait normalement. Au moment où a été effectué l'étude, le droit jurisprudentiel de l'Ontario rejetait toute prise en compte de la possibilité d'une libération conditionnelle comme critère de l'imposition de la sentence.

2. L'octroi de la libération conditionnelle

Malgré l'incidence qu'a eue le programme de la libération conditionnelle sur la détermination de la peine, moins du tiers des détenus des pénitenciers obtiennent une libération conditionnelle totale pendant qu'ils purgent leur peine. Malheureusement, nous ignorons la partie de leur peine qu'ils ont purgée en plus du tiers requis. Environ deux fois plus de détenus obtiennent la liberté sous surveillance obligatoire ou un élargissement pur et simple. (Source: Males on Register 1980-1981).

Il est très coûteux d'incarcérer un détenu pour une durée plus longue que le tiers de sa peine. Voici le coût quotidien de la détention dans les pénitenciers:

Sécurité maximale (homme)	128,18 \$
(femme)	170,95
Sécurité moyenne	94,72
Sécurité minimale	99,40
Centre de correction communautaire	51,72

(Source: Let's Talk, V7N23, chiffres au 30 décembre 1982)

3. Révocation de la libération et ses conséquences pour le détenu

La révocation de la libération conditionnelle ou de la liberté sous surveillance obligatoire qu'il s'agisse d'un acte criminel, d'un délit faisant l'objet d'une condamnation par la procédure sommaire ou d'une simple violation des conditions de la libération, entraîne des conséquences graves pour le détenu. Des mois d'efforts peuvent être anéantis par une rechute momentanée. Un délinquant peut retourner au pénitencier pour avoir commis un acte qui lui vaudrait autrement une amende, la probation ou l'incarcération pour quelques jours dans une prison locale.

4. Surpeuplement des pénitenciers canadiens

Les pénitenciers canadiens sont surpeuplés et souvent deux détenus partagent que même cellule. Pourtant, tous conviennent qu'il vaut mieux prévoir un seul détenu par cellule. Comme les détenus seront tenus de purger une période plus longue de leur peine en raison de l'application du projet de loi S-32, il faudra que les prisons soient en mesure de faire face à ce changement.

C. PROJET DE LOI S-32

Ce projet de loi vise à résoudre le problème que posent les détenus qui, libérés sous surveillance obligatoire, sont incarcérés une nouvelle fois. Dans ces circonstances, le projet de loi prévoit:

1. qu'un détenu n'aura pas droit de nouveau à la liberté sous surveillance obligatoire et devra demeurer en prison jusqu'à l'expiration du mandat d'incarcération à moins que
2. la Commission nationale de libération conditionnelle ne lui accorde la libération conditionnelle.

D. CONSEQUENCES DU PROJET DE LOI S-32

Un libéré sous surveillance obligatoire est un détenu qui a purgé les deux tiers de sa peine et à qui on a refusé la libération conditionnelle ou qui, s'il l'a déjà obtenue, a enfreint les conditions de cette libération. Le projet de loi S-32 s'applique aux libérés sous surveillance obligatoire qui ont également enfreint les conditions de leur libération. A l'heure actuelle, la Commission nationale des libérations conditionnelles accorde cette libération à moins du tiers des détenus qui y sont admissibles. Par conséquent, il est fort probable que ceux à qui s'adresse le projet de loi S-32 obtiennent jamais la libération conditionnelle.

Quelles seront les conséquences de l'application de ce projet de loi pour les libérés qui enfreignent les conditions régissant la liberté sous surveillance obligatoire?

Il est possible que les détenus ne soient plus incités à bien se comporter en prison parce qu'ils n'auront plus le droit à une réduction de peine.

La population des pénitenciers augmentera et une proportion accrue de détenus ne sera plus incitée à se comporter correctement en prison afin d'obtenir une réduction de peine. La tension dans les prisons augmentera sans doute et les restrictions accrues sur leur liberté indisposera encore davantage les détenus.

L'application du projet de loi entraînera une augmentation du coût des détentions. Un délinquant dont la liberté sous surveillance obligatoire est révoquée et qui aura encore six mois à purger sans espoir de voir sa peine réduite devra demeurer en prison pendant deux mois de plus, ce qui coûtera à la société:

Sécurité maximale (homme)	7,797	\$
(femme)	10,399	
Sécurité moyenne	5,762	
Sécurité minimale	6,047	

(Source: Let's Talk V7N23, chiffres au 30 décembre 1982)

La plupart de ces détenus seront éventuellement libérés inconditionnellement. Ils auront alors certainement besoin de services de soutien.

La John Howard Society of Ontario préférerait l'adoption d'une loi visant à abolir la liberté sous surveillance obligatoire. Quant au projet de loi S-32, nous recommandons qu'il ne soit pas adopté sous sa forme actuelle. Nous proposons plutôt que son adoption soit retardé en attendant que soit étudiées des solutions de rechange.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the John Howard Society:

Mr. James M. MacLatchie, Executive Director, John Howard Society of Canada;
Mr. Gordon MacFarlane, Executive Director, John Howard Society of Ontario;
Mr. Monte Harris, Vice-President, John Howard Society of Ontario;
Mr. William McCabe, Researcher, John Howard Society of Ontario.

From the Department of the Solicitor General:

Ms. Joan Nuffield, Policy Analyst.

De la Société John Howard:

M. James M. MacLatchie, directeur exécutif, la Société John Howard du Canada;
M. Gordon MacFarlane, directeur exécutif, la Société John Howard de l'Ontario;
M. Monte Harris, vice-président, la Société John Howard de l'Ontario;
M. William McCabe, recherchiste, la Société John Howard de l'Ontario.

Du ministère du Solliciteur général:

M^{me} Joan Nuffield, analyste de la politique.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Président:
L'honorable JOAN NEIMAN

Tuesday, February 22, 1983

Le mardi 22 février 1983

Issue No. 43

Fascicule n° 43

Complete Proceedings on Bill S-34
intituled: "An Act to revive
Polyventreprise Ltée and to provide
for its continuance under the
Canada Business Corporations Act"

Seul et unique fascicule sur le Projet de
Loi S-34 intitulé: «Loi reconstituant la
société Polyventreprise Ltée et prévoyant
sa prorogation sous le régime de la Loi
sur les sociétés commerciales canadiennes»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
Doody	*Olson
*Flynn	Pitfield
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Stollery
Lamontagne	Tremblay
Lang	Walker
Langlois	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
Doody	*Olson
*Flynn	Pitfield
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Stollery
Lamontagne	Tremblay
Lang	Walker
Langlois	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,
February 10, 1983:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Asselin, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Bélisle, that the Bill S-34, intituled: "An Act to revive Polyventreprise Ltée and to provide for its continuance under the Canada Business Corporations Act", be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Asselin, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Bélisle, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du 10 février 1983:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Asselin, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Bélisle, que le Projet de loi S-34, intitulé: «Loi reconstituant la société Polyventreprise Ltée et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes», soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Asselin, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Bélisle, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

The Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 22, 1983
(63)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met today at 5:09 p.m. The meeting was chaired by the Honourable Joan Neiman, (*Chairman*).

Members of the Committee in attendance: Senators Asselin, Godfrey, Hastings, Lapointe, Neiman and Rousseau. (6)

Other Senators in attendance: Senator Stanbury.

Also present: Mr. R. L. du Plessis, jurist and parliamentary advisor.

Witnesses: Mr. Philippe Dorval, petitioner; Ms Marthe Beauchemin, notary; Mr. R. D. Viets, Chief, Legal Division, Department of Consumer and Corporate Affairs.

The Committee was studying Bill S-34, "An Act to revive Polyventreprise Ltée and to provide for its continuance under the Canada Business Corporations Act".

The witnesses replied to questions.

It was moved by Senator Godfrey and carried,—That the Chairman report the Bill without amendment.

At 5:16 p.m., the Committee suspended its work until convened again by the Chairman.

CERTIFIED:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 22 FÉVRIER 1983
(63)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 17 h 09, sous la présidence de l'honorable Joan Neiman, (*présidente*).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Asselin, Godfrey, Hastings, Lapointe, Neiman et Rousseau. (6)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Stanbury.

Aussi présent: M. R. L. du Plessis, légiste et conseiller parlementaire.

Témoins: M. Philippe Dorval, pétitionnaire; M^e Marthe Beauchemin, notaire; M. R. D. Viets, chef de la division du contentieux de la Consommation et des Corporations.

Le Comité étudie le Projet de loi S-34, intitulé: «Loi reconstituant la société Polyventreprise Ltée et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes».

Les témoins répondent aux questions.

Sur motion du sénateur Godfrey, il est convenu,—Que le président fasse rapport du Projet de loi sans amendements.

A 17 h 16, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul Belisle

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, March 1, 1983

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill S-34, intituled "An Act to revive Polyventreprise Ltée and to provide for its continuance under the Canada Business Corporations Act", has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, February 10, 1983, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 1^{er} mars 1983

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles auquel on a déferé le Projet de loi S-34 intitulé «Loi reconstituant la société Polyventreprise Ltée et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes», a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 10 février 1983, examiné ledit Projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le président

Joan Neiman

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 22, 1983.

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-34, to revive Polyventreprise Ltée and to provide for its continuance under the Canada Business Corporations Act, met this day at 5 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have before us for consideration Bill S-34, to revive Polyventreprise Ltée and to provide for its continuance under the Canada Business Corporations Act.

As you are aware, Senator Asselin introduced the bill and moved the second reading of the bill in the Senate.

Nous avons avec nous M. Philippe Dorval, pétitionnaire. M^e Marthe Beauchemin, notaire.

Mr. R. D. Viets, Chief, Legal Division, Department of Consumer and Corporate Affairs is also present in the event that there are technical questions that need to be answered.

M^e Beauchemin, peut-être que vous pourriez débiter maintenant votre présentation.

Me Marthe Beauchemin, Notaire: Merci madame le président. Honorables sénateurs, voici les faits: En septembre 1981, M. Dorval s'est présenté au bureau nous demandant de continuer sa compagnie sous la nouvelle Loi sur les sociétés commerciales canadiennes. A cette occasion-là, il voulait refinancer l'immeuble qui est l'actif principal de la compagnie.

Nous avons rempli toutes les formalités. A ce moment là, ce qui est arrivé, c'est que nous avons reçu du service des compagnies la mention que la compagnie avait été dissoute. J'en ai avisé M. Dorval qui a été le premier surpris.

C'est la raison pour laquelle nous nous retrouvons devant vous aujourd'hui. La compagnie est une compagnie familiale. C'est M. Dorval et ses 10 enfants qui sont les actionnaires. La compagnie est propriétaire, ou était propriétaire de l'immeuble dans lequel le commerce familial s'exerce dans le cœur de la ville de Québec. Ce sont à peu près les faits que je peux vous présenter aujourd'hui.

Le sénateur Asselin: Madame le président, je voudrais saluer le notaire, en passant, ainsi que M. Dorval. Je voudrais savoir quand M. Dorval et sa famille ont fait l'acquisition de la compagnie Polyventreprise Ltée?

Me Beauchemin: En 1975.

Le sénateur Asselin: En 1975. Et à partir de 1975, M. Dorval, avez-vous reçu des avis en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes, afin de pouvoir faire vos rapports annuels.

M. Philippe Dorval, pétitionnaire: Je ne crois pas en avoir reçu. Nous avons reçu beaucoup de correspondance, soit pour les statistiques et puis nous avons fait nos rapports d'impôt. Alors, ils nous envoyaient toujours des formules pour l'année suivante. Au fur et à mesure que nous recevions des communi-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 22 février 1983

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le Projet de loi S-34, Loi reconstituant la société Polyventreprise Ltée et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes, se réunit aujourd'hui à 17 heures pour étudier ce projet de loi.

Le sénateur Joan Neiman (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous entreprenons l'étude du projet de loi S-34, Loi reconstituant la Société Polyventreprise Ltée et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes.

Comme vous le savez, le sénateur Asselin a présenté ce projet de loi et en a proposé la deuxième lecture au Sénat.

We have here with us Mr. Philippe Dorval, the petitioner, and Ms. Marthe Beauchemin, a notary.

M. R. D. Viets, chef, Division du contentieux, ministère de la Consommation et des Corporations est aussi présent au cas où des questions d'ordre technique seraient soulevées.

Ms. Beauchemin, perhaps you would like to begin your presentation now.

Ms. Marthe Beauchemin, Notary: Thank you, Madam Chairman. Honourable Senators, here are the facts in this case: in September 1981, Mr. Dorval came to our office and requested that we seek a continuance for his company under the new Canada Business Corporations Act. At that time, he wanted to refinance the building which constitutes his company's main asset.

We handled all of the arrangements for him. What happened then is that we received a notice that the company had been dissolved. I notified Mr. Dorval who was, to say the least, very surprised.

That is the reason why we are here today. The company is a family-run business. Mr. Dorval and his ten children are the shareholders. The company owns, or rather did own, the building in which the family business is located in the heart of Quebec City. These are the main facts that I wanted to present to you today.

Senator Asselin: Madam Chairman, may I take this opportunity to welcome the notary and Mr. Dorval here today. I would like to know when Mr. Dorval and his family acquired Polyventreprise Ltée?

Ms. Beauchemin: In 1975.

Senator Asselin: In 1975, you say. Mr. Dorval, from 1975 onward, did you ever receive, in accordance with the Canada Corporations Act, notices respecting the filing of your annual summaries?

Mr. Philippe Dorval, Petitioner: I do not believe I did. We received a great deal of correspondance, for statistical purposes, and we did file income tax returns. They would always send us forms for the following year. As we received letters

[Text]

qués d'Ottawa, nous remplissons les formules et les retournions. Je ne crois pas avoir reçu d'avis.

Le sénateur Asselin: Étiez-vous au courant que les corporations doivent faire tous les ans un rapport annuel, étiez-vous au courant de ça?

M. Dorval: Oui, nous étions au courant parce que, au début, mon comptable les faisait. Cependant, je ne sais pas, là, s'il les a faits ou ne les a pas faits par après.

Le sénateur Asselin: Après que vous avez eu acheté cette compagnie-là de l'ancien propriétaire, est-ce que vous avez eu des relations avec lui?

M. Dorval: Absolument pas.

Le sénateur Asselin: Vous ne vous êtes pas informé si lui ne recevait pas les avis et s'il s'en occupait ou pas?

M. Dorval: Il est fort probable que c'est ça parce que, de son temps, la compagnie a été inopérante pendant plusieurs années. Alors je crois bien qu'il ne s'occupait pas de la correspondance qu'il recevait d'Ottawa.

Le sénateur Asselin: Et depuis que vous avez fait l'acquisition de la compagnie, vous dites que cette compagnie est en opération et qu'elle est «vivante», que vous avez fait des actes juridiques. Vous avez posé des actes juridiques d'administration? C'est ça, Notaire?

Me Beauchemin: Oui. Ils ont emprunté, ils ont financé à notre bureau et puis ils louent des loyers en haut et le commerce se situe au premier étage.

Le sénateur Asselin: Dites-moi donc, M. Dorval, ce que cette compagnie comprend? Ce sont des immeubles que vous avez?

M. Dorval: Ce sont deux immeubles. Il y a la maison familiale depuis 60 ans et puis la maison voisine que nous avons achetée après avoir formé la compagnie.

Le sénateur Asselin: Est-ce qu'il y a un commerce dans cet immeuble-là?

M. Dorval: Oui.

Le sénateur Asselin: Un commerce familial?

M. Dorval: Oui.

Le sénateur Asselin: C'est quoi?

M. Dorval: C'est une quincaillerie au détail que j'opère avec trois de mes garçons.

Le sénateur Asselin: Trois garçons. Est-ce qu'il y a longtemps que vous l'opérez?

M. Dorval: Depuis 1901, c'est mon père qui l'a ouverte en 1901.

Le sénateur Asselin: Et vous n'avez jamais eu connaissance de l'avis du ministère de la Consommation et des Corporations?

M. Dorval: Absolument pas; pas pour ce rapport-là.

Le sénateur Asselin: Pas pour ce rapport-là.

M. Dorval: Non.

Le sénateur Asselin: Merci, madame le président.

[Traduction]

from Ottawa, we completed the forms and returned them. I do not recall, however, having received any notices.

Senator Asselin: Were you aware that corporations are required to submit an annual summary? Are you aware of this fact?

Mr. Dorval: Yes, we were aware of this fact because initially, my accountant took care of this. However, I am not sure whether or not he continued to file summaries.

Senator Asselin: After you purchased this company from the former owner, did you have any contacts at all with him?

Mr. Dorval: Absolutely none.

Senator Asselin: And you did not check to see whether or not the former owner was receiving the notices and acting on them?

Mr. Dorval: It is very likely that the former owner was receiving the notices, since the company had been inoperative for several years. The former owner probably took no notice at all of the correspondence he was receiving from Ottawa.

Senator Asselin: And since acquiring the company, you say that it has been in operation and that you have carried out acts of a legal nature. You have also carried out administrative acts of a legal nature. Is that not correct? I direct my question to the notary here.

Ms. Beauchemin: That is correct. The company has borrowed money from us to finance its operations and it rents out office space on the upper floor. The business is located on the first floor.

Senator Asselin: Tell me then, Mr. Dorval, what is the nature of this company? Do you own buildings?

Mr. Dorval: There are two buildings—one which has been in the family for 60 years and the second which we purchased after forming the company.

Senator Asselin: Is there a business in that building?

Mr. Dorval: Yes, there is.

Senator Asselin: A family business?

Mr. Dorval: That's correct.

Senator Asselin: What is the nature of this business?

Mr. Dorval: I run a retail hardware store with three of my sons.

Senator Asselin: With your three sons. Has the business been in operation for a long time?

Mr. Dorval: My father started the business in 1901.

Senator Asselin: And you never had any knowledge of the notice issued by the Department of Consumer and Corporate Affairs?

Mr. Dorval: Absolutely none, at least not for the summary in question.

Senator Asselin: Not for the summary in question.

Mr. Dorval: No.

Senator Asselin: Thank you, Madam Chairman.

[Text]

The Chairman: Senator Godfrey?

Senator Godfrey: We usually have some explanation as to the notices. We are usually told that the notice went to the lawyer and was ignored. Does anyone have any idea where the notice went?

Ms. Beauchemin: Nobody has any idea what happened. Mr. Dorval has never had an inkling that the notices were sent to him.

The former shareholder had another address. We have correspondence in the file indicating that the Department of Consumer and Corporate Affairs sent it to him at his new address in Quebec City. The department had not sent notices, but it sent other correspondence.

Senator Godfrey: To the old shareholder?

Ms. Beauchemin: To the new shareholder.

Senator Godfrey: What did the department say?

Ms. Beauchemin: Actually I wrote to the department twice, in July and in November, because we were presenting this petition. Last week I received a letter from them stating that they were still looking for the files, so I do not really know.

Senator Godfrey: Fine. I move that we report the bill without amendment.

Le sénateur Lapointe: M. Dorval, lorsque vous avez acheté la compagnie, est-ce qu'elle était encore opérante ou non?

M. Dorval: Elle était inopérante depuis plusieurs années.

Le sénateur Lapointe: Alors, vous, vous ne l'avez pas ressuscitée tout de suite?

M. Dorval: Je ne l'ai pas ressuscitée officiellement, c'est là mon ennui.

Le sénateur Lapointe: Alors, depuis que vous l'avez achetée, elle est toujours «morte»?

Ms. Beauchemin: Non; elle a été dissoute en 1978. Ils ont acheté les actions en 1975 et depuis, elle a été opérante; ils ont acheté, ils ont loué, ils ont fait des échanges d'actions, ils ont fait leur rapport d'impôt, etc. Cependant, depuis 1977, les rapports manquaient, mais ils n'ont pas eu d'avis sur les rapports des compagnies; ils n'ont pas reçu d'avis disant que les rapports manquaient, et que la compagnie serait dissoute.

Le sénateur Lapointe: Mais, elle n'était pas dissoute?

Ms. Beauchemin: Non, elle n'était pas dissoute, mais elle n'était pas active au moment où ils ont acheté.

Le sénateur Lapointe: Est-ce que j'ai bien compris que le sénateur Asselin a dit que vous étiez notaire?

Ms. Beauchemin: C'est moi.

Le sénateur Lapointe: Ah, c'est vous qui êtes notaire?

Ms. Beauchemin: Oui.

Le sénateur Lapointe: Je regrette, je n'avais pas compris, je croyais que c'était M. Dorval.

[Traduction]

Le président: Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Nous obtenons en général une explication quant aux avis. On nous dit habituellement que l'avis a été envoyé à l'avocat qui n'en a pas tenu compte. Quelqu'un sait-il où l'avis a été envoyé?

Ms. Beauchemin: Personne ne sait ce qui s'est produit. M. Dorval ne s'est jamais douté que les avis lui avaient été envoyés.

L'ancien actionnaire avait une autre adresse. Nous avons dans nos dossiers des lettres qui révèlent que le ministère de la Consommation et des Corporations lui a envoyé l'avis à sa nouvelle adresse à Québec. Le ministère n'a pas envoyé d'avis mais il a envoyé des lettres.

Le sénateur Godfrey: A l'ancien actionnaire?

Ms. Beauchemin: Au nouvel actionnaire?

Le sénateur Godfrey: Que disait le ministère?

Ms. Beauchemin: En fait, j'ai écrit deux fois au ministère, en juillet et en novembre, parce que nous présentions la pétition. La semaine dernière, j'ai reçu du ministère une lettre m'informant qu'on cherchait toujours à retracer le dossier et je ne sais pas au juste ce qui en est.

Le sénateur Godfrey: D'accord. Je propose que nous fassions rapport du projet de loi sans amendement.

Senator Lapointe: Mr. Dorval, when you purchased the company, was it still operating?

Mr. Dorval: The company had been inoperative for several years.

Senator Lapointe: Then, you did not revive the company immediately?

Mr. Dorval: Officially, no I did not. That's the root of my problem.

Senator Lapointe: Therefore, since you acquired the company, it has remained inoperative?

Ms. Beauchemin: No, the company was dissolved in 1978. They acquired shares in 1975 and at that time the company was operative. They bought and rented space, they traded shares, they filed income tax returns, and so forth. However, since 1977, the company has failed to file summaries but they did not receive any notice to that effect. They were not notified that the company would be dissolved.

Senator Lapointe: But, was it not dissolved at the time?

Ms. Beauchemin: No, it was not dissolved at the time. The company was simply not actively conducting operations at the time they acquired it.

Senator Lapointe: Did I understand Senator Asselin correctly when he said that you were a notary?

Ms. Beauchemin: Yes, I am a notary.

Senator Lapointe: So, you are the notary?

Ms. Beauchemin: Yes.

Senator Lapointe: I am sorry, I misunderstood. I thought that Mr. Dorval was the notary.

[Text]

Me Beauchemin: Je suis le notaire que M. Dorval a consulté, lorsqu'il a voulu emprunter pour acheter la compagnie, et c'est moi qui a continué avec la nouvelle compagnie.

Le sénateur Asselin: Je peux dire qu'elle est un bon notaire.

Senator Godfrey: I still move that we report the bill without amendment.

The Chairman: Honourable senators, is it agreed that we report the bill without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

[Traduction]

Ms. Beauchemin: I am the notary that Mr. Dorval consulted when he wanted to borrow money to purchase the company. He continued to call upon my services after acquiring the new company.

Senator Asselin: I can vouch for the fact that Ms. Beauchemin is a fine notary.

Le sénateur Godfrey: Je propose toujours que nous fassions rapport du projet de loi sans amendement.

Le président: Honorables sénateurs, doit-on faire rapport du projet de loi sans amendement?

Des voix: D'accord.

Le Comité suspend ses travaux.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacre-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada,
45 boulevard Sacre-Coeur,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Philippe Dorval, Petitioner;
Ms. Marthe Beauchemin, Notary;
Mr. R. D. Viets, Chief, Legal Division, Department of
Consumer and Corporate Affairs.

M. Philippe Dorval, pétitionnaire;
M^{re} Marthe Beauchemin, notaire;
M. R. D. Viets, chef de la division du contentieux de la
Consommation et des Corporations.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Wednesday, February 23, 1983

Le mercredi 23 février 1983

Issue No. 44

Fascicule n° 44

Ninth Proceedings on:

Bill S-32, "An Act to amend the
Penitentiary Act and the Parole Act"

Neuvième fascicule concernant:

Projet de loi S-32, «Loi modifiant la
Loi sur les pénitenciers et la Loi
sur la libération conditionnelle de
détenus»

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
Doody	*Olson
*Flynn	Pitfield
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Stollery
Lamontagne	Tremblay
Lang	Walker
Langlois	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
Doody	*Olson
*Flynn	Pitfield
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Stollery
Lamontagne	Tremblay
Lang	Walker
Langlois	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, 23rd November, 1982:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Hastings, seconded by the Honourable Senator Bird, for the second reading of the Bill S-32, intituled: "An Act to amend the Penitentiary Act and the Parole Act".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 23 novembre 1982:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Hastings, appuyé par l'honorable sénateur Bird, tendant à la deuxième lecture du Bill S-32, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P., que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, FEBRUARY 23, 1983

(64)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 1:42 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bosa, Donahoe, Godfrey, Hastings, Lapointe, Leblanc, Neiman, Nurgitz, Pitfield and Rousseau. (10)

In Attendance: Mr. Donald MacDonald, Research Branch, Library of Parliament.

Witness:

From the Union of Solicitor General Employees:

Mr. Wayne Crawford, Executive Secretary-Treasurer.

The Committee resumed consideration of Bill S-32, "An Act to amend the Penitentiary Act and the Parole Act".

Mr. Crawford made a statement and answered questions.

At 3:20 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Paul Belisle

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 23 FÉVRIER 1983

(64)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 13 h 42, sous la présidence de l'honorable Joan Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bosa, Donahoe, Godfrey, Hastings, Lapointe, Leblanc, Neiman, Nurgitz, Pitfield et Rousseau. (10)

Aussi présent: M. Donald MacDonald, service de recherche, bibliothèque du Parlement.

Témoin:

Du Syndicat des employés du solliciteur général:

M. Wayne Crawford, secrétaire-trésorier exécutif.

Le Comité reprend l'étude du projet de loi S-32 «Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus».

Mr. Crawford fait une déclaration et répond aux questions.

A 15 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, February 23, 1983

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-32, to amend the Penitentiary Act and the Parole Act, met this day at 1.30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, the witness appearing before the committee today is Mr. Wayne Crawford, Executive Secretary-Treasurer, Union of Solicitor General Employees.

Mr. Crawford has told me that he has been extremely busy following the trial of the Archambault prisoners. In addition, he has been working on a committee with respect to dangerous offenders, as well as on a committee which concerns itself with the standards of accreditation for institutions and personnel. I am sure honourable senators will want to question Mr. Crawford on those subjects. As a result of that, Mr. Crawford has not had an opportunity to prepare a comprehensive statement and, regrettably, has been unable to provide a french translation of the short presentation he has prepared. I have therefore asked Mr. Crawford to read his presentation into the record. He can then amplify it and respond to your questions.

Mr. Wayne Crawford, Executive Secretary-Treasurer, Union of Solicitor General Employees—PSAC: Madam Chairman, honourable senators, the presentation you have before you originally started out as an aide-mémoire for myself, but since I am not very good at producing them, I found that it got rather lengthy. This morning I had this presentation typed from that aide-mémoire. I apologize for not presenting it in both official languages, but time did not allow that.

The Union of Solicitor General Employees represents all correctional officers, those in uniform and those who are in the live-in units, the parole officers, instructors of trades groups and the maintenance and administrative support staffs in federal penitentiaries. All of those people are the front line troops with the offenders.

Staff in the institutions tend to question the application of the term "during which he applies himself industriously", which is taken from section 24 of the Penitentiary Act.

Inmates with longer sentences initially do not recognize the value of remission for early release in exchange for good behaviour and, therefore, act out without fear of consequence of loss of good time.

Inmates at a later stage of incarceration feel that they have been cheated of what they have accumulated, as they are still subject to supervision and restriction after they have done their time. Mandatory supervision is not viewed by inmates as part of their sentence.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 23 février 1983

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été renvoyé le projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, se réunit aujourd'hui à 13 h 30 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Joan Neiman (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, le témoin qui comparait aujourd'hui devant le comité est M. Wayne Crawford, secrétaire-trésorier exécutif, syndicat des employés du Solliciteur général.

M. Crawford m'a dit qu'il avait été extrêmement occupé à la suite du jugement des détenus d'Archambault. En outre, il a participé à un comité des délinquants dangereux, ainsi qu'à un comité s'occupant des normes d'accréditation pour les établissements et le personnel. Je suis certaine que les honorables sénateurs désireront questionner M. Crawford à ce sujet. Pour toutes ces raisons, M. Crawford n'a pas été en mesure de rédiger un mémoire complet et n'a pas pu malheureusement fournir une traduction française du court exposé qu'il avait préparé. Je lui ai donc demandé de lire son exposé pour le faire inscrire au procès-verbal. Il pourra ensuite le développer et répondre à vos questions.

M. Wayne Crawford, secrétaire-trésorier exécutif, Syndicat des employés du Solliciteur général—AFPC: Madame le Président, honorables sénateurs, l'exposé qui est en votre possession n'a servi primitivement d'aide-mémoire, mais comme je ne suis pas un spécialiste de la rédaction, j'ai trouvé qu'il commençait à devenir long. Ce matin, j'ai fait dactylographier une exposé à partir de cet aide-mémoire. Je m'excuse de ne pas le présenter dans les deux langues officielles, le temps m'ayant manqué.

Le Syndicat des employés du Solliciteur général représente tous les agents de correction, ceux qui sont en uniforme et ceux qui font partie des unités résidentielles, les agents de libération conditionnelle, les instructeurs des groupes professionnels, ainsi que le personnel préposé à l'entretien et au soutien administratif dans les pénitenciers fédéraux. Tous ce personnel constitue les troupes de choc par rapport aux contrevenants.

Le personnel des établissements a tendance à mettre en doute l'application des termes «durant lequel il est adonné assidûment» qui sont tirés de l'article 24 de la Loi sur les pénitenciers.

Au départ, les détenus condamnés aux plus longues peines n'admettent pas la valeur de la remise de peine en vue d'une libération anticipée en échange d'une bonne conduite et, en conséquence, ils se comportent comme s'ils n'avaient rien à perdre dans ce domaine.

A une étape ultérieure de l'incarcération, les détenus estiment qu'ils ont été dupés sur ce qu'ils ont accumulé étant donné qu'ils sont toujours assujettis à la surveillance et à des restrictions après avoir purgé leur peine. Ils ne considèrent pas que la surveillance obligatoire fait partie de leur peine.

[Text]

Parole officers, approximately three years ago, said that they were against mandatory supervision, and went on to say, "But it should be retained until something better comes along." They felt that the few successes were worth the risk and were definitely against release without some sort of supervised bridging from incarceration to community.

Some parole offices that can afford the personnel assign mandatory supervision to one officer who has an apparently successful approach with these people.

Although Correctional Service Canada implies that Canadian parole officers have the lightest caseload anywhere—and I should say that I read this in Dr. Nuffield's statement—this is disputed by the parole officers as to workload, and, additionally, quality, they would argue, far outweighs quantity. The so-called Case Management Formula is intriguing in that the recipe appears to be secret and is explained in terms of "a dash of this, a dash of that, and add the value of X for good measure". The result—and we have had circumstances where this happened—is that a parole officer had to "exceed the city speed limits" to live within the formula.

The removal of discretion from the front line staff, both in institutions and the parole service, along with the issuing of a Case Management Manual, serve to sterilize the approach to the offender.

Mr. Outerbridge, Chairman of the National Parole Board, was asked by the dangerous offender committee about how he decided to "gate" an offender, and he replied in the simplest terms, that when he read the file on an inmate, if it made the hair on the back of his neck stand up, he took action.

The staff had to be able to use that and similar tools to measure the inmate. They are sometimes known as gut reactions, instinct, sixth sense, and so forth. Our success rate of mandatory supervision so far has probably been in spite of the sanitary, sterilized paper-burden approach and due, for the most part, because of the ability of one person to positively manipulate another.

Another situation that occurs is the circumstance of an inmate having been declared "dangerous" and have his mandatory supervision date come due while being held in one of the SHUs, which are the Special Handling Units. Although the Chairman of the National Parole Board agreed—and I obtained this figure from the transcript of the proceedings—that 60 per cent of inmates are not granted parole because they are a risk to the community, we have the "extra special" cases of dangerous inmates—those who are too dangerous to be even among maximum security inmates and armed guards—being released.

"Gating", it is hoped, will be the answer to the foregoing problem because the staff know—because of that hair-on-the-

[Traduction]

Il y a environ trois ans, les agents de libération conditionnelle ont déclaré qu'ils étaient contre la surveillance obligatoire et ont précisé qu'elle devait toutefois être maintenue jusqu'à ce qu'on trouve mieux. Ils étaient d'avis que les quelques résultats favorables valaient le risque et se prononçaient explicitement contre toute libération sans un quelconque forme de surveillance pour établir la liaison entre l'incarcération et la vie dans la collectivité.

Pour assurer la surveillance obligatoire, certains bureaux de libération conditionnelle qui disposent du personnel voulu désignent un agent qui a réussi à entretenir de bons rapports avec les détenus.

Bien que le Service correctionnel du Canada laisse entendre que les agents de libération conditionnelle n'ont à s'occuper que d'un faible nombre de cas—je dois dire que je l'ai lu dans le mémoire de M. Nuffield—les agents, eux, contestent cette déclaration en faisant valoir que la charge de travail, ainsi que la qualité l'emportent de beaucoup sur la quantité. La formule dite de gestion des cas excite la curiosité du fait que la recette semble secrète et s'explique de la façon suivante «une pincée de ceci, une pincée de cela et une bonne quantité de X pour faire bonne mesure». Il en résulte—et nous en avons eu des exemples—qu'un agent de libération conditionnelle doit «dépasser les limites de vitesse prescrites en ville» pour pouvoir respecter la formule.

La suppression du pouvoir discrétionnaire du personnel des troupes de choc, tant dans les établissements que dans le service de libération conditionnelle, ainsi que la publication d'un manuel de gestion des cas servent à stériliser les ouvertures auprès du contrevenant.

Lorsque le Comité des délinquants dangereux a demandé à M. Outerbridge, président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, comment il décidait de la suspension immédiate de la liberté sous surveillance obligatoire d'un contrevenant, il a répondu, dans les termes les plus simples, que lorsqu'il lisait le dossier d'un détenu, si ses cheveux se dressaient sur sa tête, il agissait.

Le personnel devait utiliser cette façon de procéder et d'autres méthodes similaires pour évaluer le détenu. On parle parfois de réactions viscérales, d'instinct, de sixième sens, etc. Malgré la méthode sanitaire et la paperasserie stérilisée, le taux de réussite que nous avons remporté jusqu'ici dans le domaine de la surveillance obligatoire est probablement dû surtout à l'aptitude, à la manipulation positive vis-à-vis des autres.

Une autre situation qui se présente est celle d'un détenu qui a été déclaré «dangereux» et dont la date de surveillance obligatoire arrive à échéance lorsqu'il se trouve dans l'une des unités de traitement spécial. Le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles reconnaît—et j'ai trouvé ce chiffre dans la transcription des délibérations—que 60 p. 100 des détenus se voient refuser la libération conditionnelle parce qu'ils constituent un risque pour la collectivité. Nous avons les cas «extra spéciaux» de détenus dangereux qui sont libérés, ceux qui sont trop dangereux pour se trouver même parti les détenus soumis à une surveillance maximale avec gardes armés.

On espère que la suspension immédiate de la liberté sous surveillance obligatoire résoudra ce problème parce que le

[Text]

back-of-your-neck feeling—that if released on mandatory supervision, the inmate will do more harm. But they still cannot prevent his release.

We, the Union of Solicitor General Employees, feel that these amendments are not the answer. This simply gives the offender a credit of one violent act, and he has the choice of when he will do that. The amendment, we feel, has no more effect than the death penalty which is claimed not to act as a deterrent.

Perhaps the inmate should have to prove himself by being cascaded through a succession of security level institutions, which provides the inmate with a gradual re-introduction to the community. Perhaps the judicial system should continue to remain seized of the case, and failure on the part of the inmate to conform to the community standards will result in extending his sentence, rather than our present system of awarding a maximum sentence that is reduced through good time. The sentence of incarceration, in our proposed model, would be the minimum amount of time as punishment and the potential for extension if the judge becomes convinced that there is no meaningful attempt by the inmate to rehabilitate himself.

I apologize if my presentation appears—somewhat disjointed. Those are some of the main topics I feel should be brought out in the open concerning this matter. Some may seem far afield, but we do have dangerous inmates who come up for mandatory supervision. The staff is not excited about what mandatory supervision does. There is probably a lot more that could be said, but I will leave it at that.

The Chairman: Would you like to amplify any of those comments?

Mr. Crawford: What I was trying to imply in the first paragraph was that there is basically only one other bargaining agent that represents people in the penitentiary or parole system, and that is the Professional Institute of the Public Service. We represent the greater majority of the staff. We are quite often referred to as the "Guard's Union", but we represent parole officers, parole office staff, National Parole Board staff, Department of Justice staff and the Canadian Human Rights staff. We have a membership of 12,500 of which approximately 4,500 are, technically, guards and the rest are either in the Department of Justice or the Department of the Solicitor Gen.

Senator Hastings: Have you had any opportunity in your union meetings since the tabling of Bill S-32 to discuss this bill at local meetings and, if so, have you had any indication of whether members are in favour or opposed to the proposed bill?

Mr. Crawford: No. As I mentioned in my presentation, three years ago Mr. Kaplan, the Solicitor General, raised with the USGE, as he did with a number of other organizations, the question of what should be done with mandatory supervision. At that time we solicited opinions particularly from the mem-

[Traduction]

personnel sait—à cause de cette sensation qui fait dresser les cheveux sur la tête—que si un détenu est libéré et qu'il est sous surveillance obligatoire, il continuera de nuire. Toutefois il n'est pas possible d'empêcher sa libération.

Syndicat des employés du solliciteur général, nous sommes d'avis que ces amendements ne solutionnent rien. Ils créditent simplement le contrevenant d'un acte violent et il faut choisir le moment où il l'accomplira. Nous pensons que l'amendement n'a pas plus d'effet que la peine de mort à qui on n'attribue aucune valeur de discussion.

Peut-être que le détenu devrait faire ses preuves en passant successivement dans des établissements à niveau de sécurité différent, ce qui lui permettrait de se réinsérer graduellement dans la collectivité. Peut-être que le système judiciaire devrait demeurer saisi de l'affaire et si le détenu ne se conformait pas aux normes de la collectivité sa peine serait prolongée alors que dans notre système actuel, on impose une peine maximale qui est réduite pour bonne conduite. Dans notre modèle projeté, la peine de prison constituerait la période minimale de sanction et elle serait susceptible d'être prolongée si le juge était convaincu que le détenu ne fait aucun effort véritable pour se réhabiliter.

Je vous prie de m'excuser si mon exposé semble quelque peu décousu. Je crois qu'il s'agit là de quelques-uns des sujets principaux qui devaient être soulevés. Certains peuvent sembler très éloignés, mais nous avons des détenus dangereux qui sont candidats à la surveillance obligatoire. Le personnel n'est pas enthousiasmé par ses résultats. Il y aurait probablement encore beaucoup à dire, mais je vais en rester là.

Le président: Désireriez-vous développer certaines de ces observations?

M. Crawford: Dans le premier paragraphe, j'ai essayé de faire valoir qu'il n'existe fondamentalement qu'un autre agent négociateur qui représente les détenus dans les pénitenciers ou dans le système de libération conditionnelle, et c'est l'institut professionnel de la Fonction publique. Nous représentons la grande majorité du personnel. On nous appelle très souvent le «syndicat des gardes», mais nous représentons les agents de liberté conditionnelle, le personnel du Bureau de libération conditionnelle, le personnel de la Commission nationale de libération conditionnelle, le personnel du ministère de la Justice et le personnel de la Commission canadienne des droits de la personne. Nous comptons 12,500 membres dont environ 4,500 sont techniquement des gardes, tandis que les autres appartiennent au ministère de la Justice ou au ministère du Solliciteur général.

Le sénateur Hastings: Depuis le dépôt du projet de loi S-32, avez-vous eu l'occasion aux réunions syndicales de discuter de ce projet de loi et, dans l'affirmative, avez-vous eu des indices comme quoi les membres l'approuvent ou y sont opposés?

M. Crawford: Non, comme je l'ai mentionné dans mon mémoire, il y a trois ans, M. Kaplan, le Solliciteur général, a soulevé auprès du syndicat des employés du Solliciteur général, ainsi qu'auprès d'autres organismes, la question de ce que l'on devait faire au sujet de la surveillance obligatoire. A l'époque,

[Text]

bership in the parole service. That was the last time that we actually discussed this with the membership.

Senator Godfrey: I am intrigued by the last sentence of your brief. You say:

The sentence of incarceration in our proposed model would be the minimum amount of time as punishment—

Therefore, if you were sentenced to three years, you would do three years but you could get it extended. Is that what you are saying?

Mr. Crawford: Basically, society wants some kind of punishment for a person who has committed a crime and been found guilty. What we are saying is that in the situations which are the grossest ones, for instance, the troublemakers who are the dangerous offenders, to simply give that man three years and throw him back into the community is only asking for continued trouble. What we are proposing is that a judicial system of some sort would thereby be in a position to extend that period of incarceration if there had been no meaningful attempt to rehabilitate. We cannot rehabilitate anyone unless that person wants to be rehabilitated.

Senator Godfrey: Are you trying to eliminate the parole system here as well?

Mr. Crawford: No.

Senator Godfrey: That is what it says.

Mr. Crawford: The judge remains seized of the case. I think it is up to the parole system to act as advisers perhaps to the judge. The parole system could continue to act in that way. I have not thought out the pros and cons of this and I would not pretend that I could draft legislation as it should be written, but I feel that the judge is the man who does the sentencing originally, and, hopefully, he does not want the man back before him. Therefore, he should be from cradle to grave, if you like, on the sentence.

Senator Godfrey: In my recollection, everyone who has appeared before us has been for automatic remission because they said it helps to keep discipline in the system, and the impression I got was that the guards and those who work in penitentiaries were for it. Without automatic remission the only alternative is putting them in the hole or doing this and that, and you are saying the opposite now. At the beginning of your brief you say it is not so good, but really you are the first person who has come before us, that I can recall, who has been against automatic remission—I am not talking about the mandatory supervision part—as an aid to discipline in the penitentiary.

Mr. Crawford: I do not know that I can say that the Union of Solicitor Gen Employees is against remission. In reading the minutes of the previous sessions on this matter, I am somewhat

[Traduction]

nous avons sollicité divers avis, en particulier celui des membres du service de libération conditionnelle. C'est la dernière fois où nous avons discuté en fait de cette question avec les membres.

Le sénateur Godfrey: Je suis intrigué par la dernière phrase de votre mémoire. Vous déclarez:

Dans le modèle que nous proposons, l'incarcération constituerait la peine minimale imposée . . .

Par conséquent, si vous étiez condamné à une peine de trois ans, vous seriez tenu de purger ces trois ans, mais vous pourriez avoir une prolongation de cette peine. Est-ce bien ce que vous entendez par là?

M. Crawford: Fondamentalement, la société désire qu'une certaine forme de sanction soit exercée à l'égard des personnes qui ont été reconnues coupables d'un acte délictueux. En fait, nous sommes d'avis que dans les situations les plus flagrantes, par exemple dans le cas des détenus dangereux, il serait très risqué de ne condamner ceux-ci qu'à une peine de trois ans, pour ensuite les relâcher immédiatement dans la collectivité. Nous préconisons donc une certaine forme de système judiciaire qui soit en mesure de prolonger cette période d'incarcération lorsque le détenu n'a déployé aucun réel effort pour se réadapter dans la société. Il est évidemment impossible de réhabiliter quelqu'un contre son gré.

Le sénateur Godfrey: Préconisez-vous également l'abolition du système actuel de libération conditionnelle?

M. Crawford: Non.

Le sénateur Godfrey: Tel semble pourtant être le cas.

M. Crawford: L'affaire demeure entre les mains du juge. C'est, je crois, au système de libération conditionnelle qu'il appartient d'agir en qualité de conseiller auprès de ce dernier peut-être. Je n'ai pas pesé le pour et le contre de la situation et je ne prétends pas être en mesure de rédiger, à cet égard, un projet de loi en bonne et due forme, mais selon moi, c'est le juge qui, au départ, prononce la condamnation et il ne tient pas à voir le détenu revenir devant lui. Par conséquent, c'est lui qui, du commencement à la fin, si l'on peut dire, doit suivre l'application de la peine.

Le sénateur Godfrey: Aussi loin que je puisse me rappeler, tous les témoins qui ont comparu devant nous se sont prononcés en faveur de la réduction de peine automatique parce qu'à leur avis, elle contribue au maintien de la discipline dans le système pénitentiaire; j'ai d'ailleurs eu l'impression que les gardes et les autres employés des pénitenciers partageaient cet avis. Sans la réduction de peine automatique, il n'y a guère d'autre possibilité que de mettre les détenus «au trou», ce que vous proscrivez. Au début de votre mémoire, vous déclarez que cette mesure n'est pas recommandable, mais, si je me souviens bien, vous êtes véritablement notre premier témoin à se prononcer contre la réduction de peine automatique (indépendamment de la question de la surveillance obligatoire) comme moyen de faire régner la discipline à l'intérieur du pénitencier.

M. Crawford: Je ne peux peut-être pas affirmer que le Syndicat des employés du Solliciteur général soit contre le principe de la réduction de peine. A la lecture des procès-ver-

[Text]

concerned about the statements that have been made either by Mr. Outerbridge, Mr. Kaplan or Mr. Pinder in that regard.

What I have before me are copies of forms that are called The Offence and Punishment Summary Report, which are done on a weekly basis. These are my only copies and you can see by the size of this stack of documents why I did not make copies of them. They cover the period January 1982 to January 1983, and are forms that are filled out within a penitentiary.

On this one in particular, there are about five pages of lists of inmates in this particular institution that have been subjected during that week to some kind of disciplinary punishment.

The Chairman: Is that a large institution?

Mr. Crawford: That is the Laval Institution.

The Chairman: Could you give us an idea of approximately how many inmates are listed there and how many there are in total in that institution?

Mr. Crawford: On this summary sheet there are approximately 15 per page and there are five pages.

The Chairman: Seventy-five.

Mr. Crawford: In order to be fair, there is another one here with only eight names for that week.

The Chairman: On average, how many inmates are in the Laval Institution?

Mr. Crawford: I could be way out, but I would say approximately 400 inmates.

Senator Leblanc: That would be close to 20 per cent.

Senator Godfrey: You mean to say that there would be 75 people who committed some minor offence out of 400 ranging from having been saucy to a guard or something more serious?

Mr. Crawford: Yes. There are a number of inmate offences which are listed under the regulations. The new number is Article 39. It goes from A to O for which you can be charged. It goes right down to what you could call being saucy to a guard.

The Chairman: Could you give us some idea of the type of offences you are referring to?

Mr. Crawford: Category A "Disobeys or fails to obey a lawful order of a penitentiary officer." Category C is "Refuses to work or fails to work to the best of his ability." Category C is one that I wanted to bring up because I want to deal with remission. What I have read seems to imply that the staff think remission as the carrot on the stick routine is useful.

Senator Godfrey: That is the impression we have been given.

[Traduction]

baux des séances antérieures, je suis quelque peu préoccupé par les déclarations qu'ont faites, à cet égard, messieurs Outerbridge, Kaplan ou Pinder.

J'ai devant moi des exemplaires de la formule intitulée «Rapport récapitulatif sur les infractions et les sanctions», qui est remplie de façon hebdomadaire. Ce sont les seuls exemplaires que je possède et, comme vous pouvez en juger par la hauteur de cette pile de documents, il aurait été trop fastidieux d'en tirer des photocopies. Ces formules, qui sont remplies à l'intérieur des pénitenciers, couvrent la période de janvier 1982 à janvier 1983.

Celle-ci en particulier comporte une liste d'environ cinq pages où sont énumérés les détenus d'un même pénitencier qui ont dû, au cours d'une semaine donnée, être soumis à une forme ou une autre de sanctions disciplinaires.

Le président: S'agit-il d'un établissement important?

M. Crawford: Il s'agit du pénitencier de Laval.

Le président: Pourriez-vous nous donner une idée du nombre de détenus figurant sur cette liste et du nombre total de détenus incarcérés dans cet établissement?

M. Crawford: Cette liste sommaire fait état d'environ quinze détenus par page et comporte cinq pages.

Le président: Soixante-quinze.

M. Crawford: Pour être juste, j'ai ici une autre liste qui ne comporte que huit noms pour la semaine.

Le président: En moyenne, combien de détenus compte le pénitencier de Laval?

M. Crawford: Au risque de me tromper considérablement, je dirais environ 400.

Le sénateur Leblanc: Il s'agirait donc de près de 20 p. 100 des détenus.

Le sénateur Godfrey: Vous voulez dire qu'environ 75 personnes sur 400 ont commis une infraction mineure, allant des impertinences à l'égard d'un garde jusqu'à des actes plus graves?

M. Crawford: Oui. Le nouvel article 39 énumère, de A à O, quinze délits susceptibles d'être commis par des détenus et dont ces derniers peuvent être accusés. Y figurent notamment ce que vous appelez des impertinences à l'égard d'un garde.

Le président: Pourriez-vous nous donner une idée du genre de détenus auxquels vous faites allusion?

M. Crawford: La catégorie A vise le détenu qui «désobéit ou omet d'obéir à un ordre légitime d'un fonctionnaire du pénitencier.» La catégorie C concerne celui qui «refuse de travailler ou ne travaille pas de son mieux.» Je voudrais insister sur cette dernière catégorie par rapport à la question de la réduction de peine. Ce que j'ai lu à cet égard semble laisser entendre que le personnel des pénitenciers trouve utile la réduction de peine car c'est le bâton et la carotte dont il se sert couramment.

Le sénateur Godfrey: C'est également l'impression que nous avons eue.

[Text]

Mr. Crawford: I have gone through this particular institution—and this is the only one for which I have the records—and it has under here for 1964-65 “loss of remission”. There is “loss of privileges” and “regular dissociation;” in other words, the amount of penalty and what it is. During that 12-month period, January 1982 to January 1983, we found that in January 1982, one inmate who was awarded discipline resulted in loss of remission which was three days. In June of 1982, three inmates received awards, one of five days, one of two days and one of ten days.

Senator Hastings: Is that the total for the year?

Senator Godfrey: You have 75 inmates on that list but only one would be punished?

Mr. Crawford: They are punished for other things, but they may lose privileges. They may be sentenced to dissociation.

Senator Godfrey: I am talking about punishment by loss of remission.

Mr. Crawford: There is only four of them in a year in that institution. I am not convinced that the staff are enthusiastic that remission or threats of loss thereof control the inmates. By doing my own study here, I would expect that most inmates are collecting all of their remission and, therefore, they can almost be assured that having served two-thirds of their sentence they will be let go. This loss of remission can be taken away by the disciplinary court, yet it does not seem to have been, although there seems to have been people who get 30 days in dissociation, for instance. I should also clarify, although I may confuse you, that my understanding is that while you are in dissociation you can only get one-third of the normal remission rate. Therefore, you are losing your remission at the normal rate in an institution.

Senator Godfrey: When you are in dissociation.

Mr. Crawford: In the hole.

I brought that along to indicate that the penitentiary staff are not fully convinced that this is a useful thing.

The Chairman: Before you put those forms away, Mr. Crawford, I would be interested in knowing what type of action, if you can tell us, resulted in loss of remission as opposed to anything else.

Mr. Crawford: For instance, the one inmate who lost three days was charged with offence G which I read to be: “Is indecent, disrespectful or threatening in his actions, language or writing towards any other person.” In June one chap lost five days’ remission for charges under E H and K. E is “damages government property or the property of another person;” H is “wilfully disobeys or fails to obey any regulation or rule governing the conduct of inmates;” and K is “does any act that is calculated to prejudice the discipline or good order of the institution.”

[Traduction]

M. Crawford: J’ai examiné cet établissement en particulier, et c’est d’ailleurs le seul dont je possède les dossiers. On y note, en 1964-1965: «déchéance de la réduction de peine.» Il s’agit de «perte des privilèges» et de «dissociation régulière»; en d’autres termes, il est question de l’importance et de la nature de la sanction. Au cours de la période de 12 mois s’échelonnant de janvier 1982 à janvier 1983, nous avons découvert qu’en janvier 1982, un détenu avait été déchu de trois jours de réduction de peine, comme suite à une mesure disciplinaire. En juin 1982, trois détenus s’étaient vu imposer des sanctions respectives de cinq jours, deux jours et dix jours.

Le sénateur Hastings: Est-ce le total pour toute l’année?

Le sénateur Godfrey: Sur les 75 détenus inscrits sur cette liste, un seul aurait été puni?

M. Crawford: Ils sont punis pour d’autres raisons et risquent de perdre certains privilèges. Ils risquent d’être la dissociation.

Le sénateur Godfrey: Je veux parler des sanctions par déchéance de la réduction de peine.

M. Crawford: On n’en trouve que quatre exemples par an dans cet établissement. A mon avis, il se peut que les fonctionnaires des pénitenciers répugnent à utiliser la réduction de peine ou la déchéance de ce droit comme moyen de contrôler les détenus. Selon ma propre étude, je serais enclin à croire que la plupart des détenus peuvent mériter une réduction de peine et, par conséquent, qu’ils sont pratiquement assurés d’être libérés lorsqu’ils ont purgé les deux tiers de leur peine. Le droit à la réduction de peine peut-être déchu par un tribunal disciplinaire, quoique cela ne semble pas s’être produit jusqu’ici, même si certains semblent s’être vu imposer jusqu’à 30 jours de dissociation. Je devrais également préciser, au risque de vous embrouiller, qu’à ma connaissance, un détenu en dissociation ne peut bénéficier que du tiers de sa réduction de peine normale. Par conséquent, il perd sa réduction de peine au même rythme dans un pénitencier.

Le sénateur Godfrey: Lorsqu’il est en dissociation.

M. Crawford: «Au trou.»

J’ai signalé ce fait pour indiquer que le personnel des pénitenciers n’est pas entièrement convaincu de l’utilité de ce principe.

Le président: Avant que vous ne mettiez ces formules de côté, M. Crawford, je voudrais savoir, si possible, quel genre d’actes ont été punis d’une réduction de peine, par opposition aux autres sanctions.

M. Crawford: A titre d’exemple, le détenu qui a perdu trois jours de réduction de peine avait été accusé du délit G, c’est-à-dire qu’il s’était comporté «par ses actions, propos ou écrits, d’une façon indécente, irresponsable ou menaçante envers d’autres personnes.» En juin, un détenu a perdu cinq jours de réduction de peine pour avoir commis les délits E, H et K. Le premier concerne un détenu qui «endommage la propriété de l’État ou la propriété d’une autre personne; le deuxième, celui qui «désobéit délibérément ou omet d’obéir à quelque règlement ou règle régissant la conduite des détenus; et le troisième, un détenu qui «commet un acte de nature à nuire à la discipline ou au bon ordre de l’institution.»

[Text]

One got two days for E which is "damages government property . . . ;" and the other one lost 10 days and got 15 days dissociation as well for E H and K, which I read before.

In another place one chap got 30 days dissociation for C which is "refuses to work or fails to work to the best of his ability."

The Chairman: That is, solitary for refusing to work?

Mr. Crawford: Yes, to the best of his ability.

Senator Leblanc: What does that mean, exactly?

Mr. Crawford: I would like to know that too. Under No. 3 we state:

Staff in institutions question the application of term "during which he applies himself *industriously*—"

If any of you people have ever been in an institution where the inmates are working, I would like you to point one out. They are getting credit for being at work, not working industriously.

Senator Leblanc: How does the guard make that judgment if it is not defined?

Mr. Crawford: In this particular case, it is usually the shop instructor rather than the guard who makes that determination. He has a little package of forms which are about the size of a four-inch by four-inch piece of paper. If an inmate is not performing as the shop instructor feels he should be, he can warrant the inmate and, eventually, cause him to lose remission by applying these forms. I believe the inmate can lose up to three days by that officer.

The Chairman: Senator Nurgitz, do you wish to follow up on this line of questioning?

Senator Nurgitz: I was more interested in one of the earlier questions. I am intrigued by the notion of having a trial judge seized of a case so long as the person is still incarcerated. Let us take an example of a person who is approaching the end of the warrant period and has been guilty of every sort of institutional offence. Say he is approaching the mandatory supervision period and he only has a month until he is released. Would you bring him before the judge again so that it could be demonstrated that the prisoner has shown no ability to rehabilitate?

Is it your notion that the judge could withdraw any possible remission? When you are getting to the very end of the warrant period, would you go back and see the judge and say that the prisoner has given you a written statement that he will commit an offence the day after he is released? Does your plan envisage an opportunity to extend the sentence?

Mr. Crawford: What we are saying has not really been well thought out and is not something we have been proposing or advocating for many years; this came as a reaction because we seemed to be playing with mandatory supervision.

[Traduction]

Un détenu a perdu deux jours pour avoir commis le délit E: «endommager la propriété de l'État . . . »; et un autre a perdu 10 jours et s'était vu imposer 15 jours de dissociation encore une fois pour les délits E, H et K susmentionnés.

Dans un autre pénitencier, un détenu a été condamné à 30 jours de dissociation pour avoir commis le délit C, c'est-à-dire «refuser de travailler ou ne pas travailler de son mieux.»

Le président: C'est-à-dire l'isolement cellulaire pour avoir refusé de travailler?

M. Crawford: Oui, pour ne pas avoir travaillé de son mieux.

Le sénateur Leblanc: Qu'est-ce que cela signifie exactement?

M. Crawford: J'aimerais également le savoir. Au numéro 3, nous déclarons:

Le personnel des pénitenciers met en doute l'interprétation de l'expression «durant lequel il s'est adonné *assidûment* . . . »

Si l'un d'entre vous a déjà visité un pénitencier dans lequel les détenus travaillaient, je vous saurais gré de nous en faire part. Les détenus marquent des points pour se tenir à leur poste, et non pas pour travailler «assidûment».

Le sénateur Leblanc: Comment le garde est-il en mesure de juger, si ce critère n'est pas mieux défini?

M. Crawford: Dans ce genre de situation, c'est plutôt au moniteur de l'atelier qu'au garde qu'incombe la décision. Le moniteur est muni d'un petit paquet de formules qui ont environ les dimensions d'une feuille de bloc-note. S'il juge que le rendement du détenu est insatisfaisant, il peut l'arrêter, et, en définitive, lui faire perdre jusqu'à trois jours de réduction de peine.

Le président: Sénateur Nurgitz, désirez-vous poursuivre dans cet ordre d'idées?

Le sénateur Nurgitz: Je m'intéresse d'avantage à l'une des questions précédentes, à savoir qu'une affaire peut être remise entre les mains d'un juge de première instance, même pendant la période d'incarcération du détenu. Prenons l'exemple d'un détenu qui arrive à la fin de son mandat d'incarcération, et qui a été reconnu coupable d'innombrables délits à l'intérieur du pénitencier. Supposons qu'il approche de sa période de liberté sous surveillance obligatoire, et qui ne lui reste qu'un mois à purger avant sa libération. Y aurait-il lieu, selon vous, de le faire comparaître devant le juge, de manière à prouver qu'il n'a démontré aucune aptitude à la réadaptation sociale?

Croyez-vous que le juge pourrait le déchoir de son droit à la réduction de peine? A la toute fin du mandat d'incarcération, retourneriez-vous devant le juge pour déclarer que le détenu vous a fourni la preuve écrite qu'aussitôt libéré, il va commettre un autre délit? Votre plan prévoit-il l'éventualité d'une prolongation de peine?

M. Crawford: Ce que nous avançons n'a pas vraiment été bien pesé; il ne s'agit pas d'un principe que nous proposons ou que nous préconisons depuis des années, mais d'une simple

[Text]

It would appear that we are going to violate a person's rights, and the only way we can get around that is by making the original judge seized, continuously, of the case. In other words, he is not *functus officio*—has not finished with the case until he releases the man from the institution or from the Parole Board.

Often the staff and the parole officers have a gut feeling that a prisoner should not be released into society, and, yet, all of our rules, regulations and laws say that we must protect his rights and give him that opportunity.

Even these amendments appear to say that you can go out and murder or molest another child and then we will pull you back for the remainder of your sentence.

The staff themselves become very frustrated by a very non-co-operative inmate or offender who is not showing any remorse and who is going to re-construct his crime at another place and with another person. That is why we propose that the judicial system should have continued involvement.

In this way a person could be sentenced to a minimum of three years, and that would satisfy the community's "lust", if you like, for some kind of revenge. Then it would be up to the inmate. If he behaves himself and shows positive development, that could, in fact, be the minimum sentence. However, if the prisoner does not rehabilitate himself and shows no prospect of being constructive in the community, the judge could extend the sentence until such time as the prisoner shows positive development.

We fail children in school because the teacher feels they have not learned their lessons. I am saying that we could start off with a minimum sentence, and then it would be up to the inmate whether more time is added to that.

Senator Nurgitz: I trust you realize that you would be revolutionizing the criminal judicial system. In a sense, I perceive that proposal as a little outlandish. However, having said that, I understand what you are proposing. You are dealing with something that bothers many of us. You are talking of an inmate being released and one could safely bet on that person committing another serious offence within a short period of time. For example, there are some alarming statistics of murders committed by people under some release system.

Have you ever lobbied, for example, the Minister of Justice to ascertain why the provisions of the Dangerous Offenders Act are so rarely, if ever, used? Perhaps it is not a fair question to ask you why it is so, but have you ever tried to find out why it is not enforced?

Mr. Crawford: No, we have not even considered that.

We are a small union in comparison to the PSAC which is our parent body. We have only four staff officers, including

[Traduction]

réaction spontanée, car nous semblions jouer avec la question de la surveillance obligatoire.

Il semblerait qu'on doive enfreindre les droits de la personne et que pour l'éviter, il n'existe aucun autre moyen que de s'en remettre, de façon continue, au juge qui avait initialement été chargé de l'affaire. En d'autres termes, il n'est pas *functus officio*, c'est-à-dire que l'affaire lui incombe tant et aussi longtemps que le détenu n'est pas élargi.

Il arrive fréquemment que les fonctionnaires du pénitencier et les agents de libération conditionnelle présentent qu'un détenu ne devrait pas être libéré dans la société, et pourtant, nos règles, nos règlements et nos lois nous obligent à respecter ses droits et à lui en donner la possibilité.

Ces amendements semblent même laisser supposer qu'un détenu peut commettre un autre meurtre ou attenter à nouveau à la pudeur d'un enfant avant qu'il soit réincarcéré pour purger le reste de sa peine.

Les fonctionnaires des pénitenciers sont eux-mêmes très frustrés lorsque les détenus refusent de collaborer ou qu'ils ne font preuve d'aucun remors, n'attendant qu'une occasion de recommencer leur crime en un autre endroit et avec une autre personne. Voilà pourquoi nous préconisons une participation continue du système judiciaire.

De cette façon, une personne peut être condamnée à une peine minimale de trois ans, ce qui satisferait le désir de «vengeance» de la société. La suite dépendrait du détenu. S'il se comporte bien et qu'il progresse, sa peine pourrait, en fait, se limiter à une condamnation minimale. Par contre, si le détenu ne manifeste aucune disposition pour la réadaptation et ne semble pas s'orienter vers une conduite constructive au sein de la collectivité, le juge pourrait prolonger la peine jusqu'à ce que le détenu modifie sa conduite.

À l'école, les enfants qui n'ont pas bien appris leurs leçons échouent. En fait, nous pourrions commencer par une peine minimale; par la suite, tout dépendrait des progrès du détenu.

Le sénateur Nurgitz: Vous vous rendez sans doute compte du fait que vous préconisez ici une véritable révolution du système pénal. Votre proposition me semble en un sens quelque peu incongrue. Ceci dit, j'en comprends le sens. Vous faites allusion à un problème qui préoccupe bon nombre d'entre nous, à savoir celui des détenus qui sont libérés et qui vont presque certainement commettre très rapidement un autre crime. Par exemple, on donne des statistiques alarmantes sur les meurtres perpétrés par des gens qui bénéficient d'un régime quelconque de libération.

Vous êtes-vous jamais informé, par exemple auprès du ministre de la Justice, des raisons pour lesquelles les dispositions de la Loi sur les délinquants dangereux sont si rarement appliquées? Ce n'est pas à vous qu'il faut poser cette question, mais avez-vous jamais essayé de savoir pourquoi cette loi n'est pas appliquée?

M. Crawford: Non, nous ne nous sommes jamais posé cette question.

Notre syndicat est relativement petit, par rapport à l'Alliance de la Fonction publique, à laquelle nous sommes affiliés.

[Text]

myself, and four support staff. We do not have the time or personnel to undertake these things.

As a guest on a radio program recently, I was asked for statistics to counteract the departmental statistics. I am sure I could go out and employ a statistician and he would come up with the figures that I asked him to work out, but I do not know where that would lead us.

If the penitentiary system and the parole system ever got to the point where it did not have disruptions, such as the Archambault situation, then, perhaps, we could spend the time to undertake the compilation of statistics.

Perhaps I should clarify that we included item No. 13 in our brief as an alternative simply because, at item No. 12, we state that we do not think the amendments are suitable. I felt that if I did not put in No. 13, somebody would tell me that I ought to have another suggestion. I was always taught that if you do not like something, you ought to suggest an alternative.

I do not for a minute say that that would carry, but it is an alternative and might reach the objectives, which are those few people who are considered by the staff to be extremely dangerous to release. We are much more enthusiastic about the process of gating.

Senator Nurgitz: Observe what is happening to that in the courts these days.

Mr. Crawford: It is one to one right now, I understand. I do not know whether it is going to be the best two out of three or three out of five. We have a lot of people, both in management and in the front line staff, who have expertise and experience; perhaps all they are working on is gut reaction in order to make judgments of their fellow man. If there is a sufficient number of those people who are unanimous in their opinions, then I think that there should be some positive action taken. I suppose that Mr. Outerbridge has come up with gating as being a solution, but it is only temporary, as well. You cannot sentence a person because you think he is going to murder somebody else, and therein lies the problem.

Senator Godfrey: I do not know; I think that is better than gating. I am not familiar with the Dangerous Offenders Act, but does it not provide something whereby a very dangerous criminal can be refused release? Suppose there is a person who is about to be released from prison who has convinced a lot of people that he should not be let out. Can he not be charged with something and brought before a judge, who will hear expert opinions which, of course, must be backed up by facts, and who will make a judicial pronouncement that the prisoner cannot be released? In this way, it is not just left up to some administrative official.

Senator Nurgitz: I quite agree.

Senator Godfrey: That is really the end issue. I think we would all like to take care of those people.

[Traduction]

Nous n'avons que quatre représentants du personnel, dont moi-même et quatre employés de soutien. Nous n'avons ni le temps, ni les ressources en personnel pour entreprendre ce genre de recherches.

J'ai été récemment invité à une émission de radio, et on m'a demandé de fournir des statistiques pour répondre aux statistiques du ministère. Je pourrais certainement recourir à un statisticien qui me fournirait tous les chiffres que je lui aurais demandés, mais je ne vois pas où cela nous mènerait.

Si l'administration pénitentiaire et celle des libérations conditionnelles parvenaient à se mettre à l'abri des situations comme celles d'Archambault, nous pourrions peut-être nous consacrer à des études statistiques.

Je dois vous préciser que nous avons présenté le paragraphe 13 de notre mémoire comme solution de remplacement, étant donné qu'au paragraphe 12, nous déclarons que les modifications ne nous semblent pas opportunes. J'ai pensé que si je ne présentais pas ce paragraphe 13, on pourrait me reprocher de ne pas avoir d'autres propositions à faire. Lorsqu'on n'aime pas quelque chose, il faut proposer une autre solution.

Je ne prétends pas que cette proposition doive être adoptée, mais elle constitue une solution de remplacement qui permettrait d'atteindre les objectifs visés en ce qui concerne les quelques individus que le personnel considère extrêmement dangereux en cas de libération. Nous sommes beaucoup plus favorables à la formule de la suspension immédiate.

Le sénateur Nurgitz: Voyez ce que cela donne dans les tribunaux ces temps-ci.

M. Crawford: Je pense que la proportion actuelle est de un sur deux. Je ne sais pas si elle va passer à deux sur trois ou à trois sur cinq. Nous avons beaucoup de collègues, aussi bien à la direction qu'à la base, qui ont acquis une grande expérience dans ce domaine; ils se fient sans doute à leur opinion personnelle pour juger un homme. Mais si un nombre suffisant d'agents formulent un avis unanime, je pense qu'on devrait prendre des mesures. M. Outerbridge a proposé la suspension immédiate comme solution, mais ce n'est qu'à titre temporaire. On ne peut pas condamner un individu parce qu'on pense qu'il va commettre un meurtre, et c'est bien là le problème.

Le sénateur Godfrey: Je ne sais pas; je pense que cela vaut tout de même mieux que la suspension immédiate. Je ne connais pas très bien la Loi sur les délinquants dangereux, mais n'y est-il pas précisé qu'on peut refuser de libérer un criminel très dangereux? Prenons le cas d'un détenu qui est sur le point d'être libéré et dont un grand nombre de personnes sont convaincues qu'on ne devrait pas le laisser sortir. N'y a-t-il pas moyen de porter une accusation contre lui et de le faire comparaître devant un juge, lequel entendra des témoignages éclairés et étayés par des faits, et ordonnera officiellement le maintien de cet individu en prison? De cette façon, on éviterait de laisser la décision à des fonctionnaires.

Le sénateur Nurgitz: Je suis tout à fait d'accord.

Le sénateur Godfrey: C'est bien le fond de la question. Tout le monde voudrait que l'on s'occupe de ces individus.

[Text]

Mr. Crawford: I suppose I can only say that it is the impression of the staff in the penitentiary system in particular, where you would want to take that action—and they are more prone to be involved in it—that society seems to rebel against the label “dangerous.”

As I mentioned, I am right now on this Dangerous Offenders Committee that Mr. Kaplan has formed. On that committee are representatives of a lot of after-care agencies who are very much repelled and appalled by the fact that we are going to say that somebody has a potential for being dangerous. I do not know where it will end up.

Senator Godfrey: When will your committee be reporting?

Mr. Crawford: That is a good question, senator. I am sure that Mr. Kaplan must be asking it as well. I think that he intended, originally, that it would be rather a one-shot meeting and would then report, but we have been going for about two years now.

Senator Nurgitz: Does it appear to be concluding?

Mr. Crawford: No; in fact, I think we are expanding our activities. It is more likely going to evolve, if you want my personal opinion, into a standing committee. The minute that we even try to approach some kind of consensus, we fly off and enlarge the area of jurisdiction that we want to discuss.

Senator Godfrey: This committee is discussing all of the things that we are talking about here?

Mr. Crawford: With respect to dangerous offenders, yes. One of the things the committee enlarged itself to deal with is the possibility of a dangerous offender who is incarcerated in the Special Handling Unit being released on mandatory supervision. He must be released, so are we to open the door from the SHU and shove him out onto the street, or are we to transfer him to a minimum security institution and shove him out onto the street from there?

Senator Hastings: Why do you not apply to the court for this individual to be declared a dangerous offender, if it is the opinion of the institutional staff and all of those who had supervision over this man for three or five years that he is too dangerous to be released? In the light of his conviction, can you not apply to the court to make that decision?

Mr. Crawford: I do not disagree with you, sir. Perhaps that question should be addressed to Mr. Kaplan.

Senator Godfrey: Why is your committee not coming up with a solution like that?

Senator Hastings: That solution is there.

Mr. Crawford: I do not know when the committee is going to report. It may well be contained in that committee report. As I say, however, I get a little frustrated by the duration of this process. We continue to go around and around.

Senator Godfrey: How often does the committee meet?

[Traduction]

M. Crawford: Je peux simplement vous dire que les agents de l'administration pénitentiaire ont l'impression, lorsqu'il est question de prendre des mesures de ce genre, pour lesquelles ils seraient tout à fait prêts à intervenir, que la société semble opposée à l'utilisation du qualificatif «dangereux».

Comme je l'ai indiqué, je fais maintenant partie du comité sur les délinquants dangereux constitué par M. Kaplan. Ce comité compte également des représentants d'organismes qui s'occupent des ex-détenus, et qui s'opposent tout à fait à ce que nous puissions déclarer d'un individu qu'il risque d'être dangereux. Je me demande ce qui va en advenir.

Le sénateur Godfrey: Quand ce comité doit-il présenter son rapport?

M. Crawford: Voilà une bonne question, sénateur. Je suis sûr que M. Kaplan se la pose également. Au départ, il pensait sans doute que le comité tiendrait une seule réunion avant de présenter son rapport, mais en fait, nous poursuivons nos travaux depuis environ deux ans.

Le sénateur Nurgitz: Ces travaux sont-ils sur le point d'aboutir?

M. Crawford: Non; en fait, le comité étend ses activités. À mon avis, il risque de devenir un comité permanent. Dès que les membres du comité sont sur le point de se mettre d'accord, la discussion reprend, et le sujet s'élargit.

Le sénateur Godfrey: Ce comité se consacre-t-il aux questions dont nous parlons actuellement?

M. Crawford: Oui, notamment aux délinquants dangereux. Le comité s'est notamment intéressé au cas d'un délinquant dangereux incarcéré dans une unité spéciale de détention et qui bénéficierait d'une libération avec surveillance obligatoire. Un tel détenu doit être libéré; faut-il le faire sortir de l'USD et le libérer directement, ou bien le transférer à titre transitoire dans une institution à surveillance minimum, avant de le faire libérer?

Le sénateur Hastings: Ne pouvez-vous porter son cas devant un tribunal qui le déclarera délinquant dangereux, si le personnel de l'administration pénitentiaire et tous ceux qui l'ont approché depuis trois ou cinq ans estiment qu'il est trop dangereux pour être libéré? Si tout le monde en est convaincu, ne pourrait-on pas porter son cas devant un tribunal pour obtenir une décision en ce sens?

M. Crawford: Je suis bien d'accord avec vous, Monsieur. Peut-être faudrait-il porter la question à l'attention de M. Kaplan.

Le sénateur Godfrey: Pourquoi votre comité ne propose-t-il pas une solution de ce genre?

Le sénateur Hastings: La voilà, la solution.

M. Crawford: Je ne sais pas quand le comité doit remettre son rapport. Cette solution pourrait y figurer. Cependant, comme je vous l'ai dit, je commence à trouver le temps long. Le comité tourne en rond.

Le sénateur Godfrey: Est-ce qu'il se réunit fréquemment?

[Text]

Mr. Crawford: The committee meets about three times a year.

Senator Godfrey: That does not show a great sense of urgency, does it?

The Chairman: Perhaps I may interject a question here with respect to dangerous offenders. Is there nothing in the list of offences for which you receive the penalties you referred to, Mr. Crawford, that approximates being a dangerous offender? It seems to me that, within your system, that list should contain something that would entitle your committee, which adjudicates on the penalty, to cancel remission or to take away from the days of remission that a prisoner has earned. From what you have said in your statistics, it seems to me that you are not making use of loss of remission. I do not know the reason for that.

Senator Hastings: You cannot deduct remission unless the inmate commits an offence. You can have the most dangerous inmate in the world in an institution and, as long as he keeps his mouth shut and his nose clean, he will sit there and earn remission.

The Chairman: I am not talking about that person; I am talking about the person who has been sufficiently offensive to be put into the SHU.

Senator Nurgitz: He is still not docked any days from his earned remission.

The Chairman: You can identify that you think a prisoner is sufficiently offensive within these terms—that you have, probably more than once over the term of his incarceration, put him into the SHU—yet, within the definition under which you are operating, you still do not seem to think that that is sufficient reason to dock him from what we would say was good behaviour.

Mr. Crawford: I suppose I can only say that, on this so-called dangerous offenders committee, a great proportion of the representatives do not believe that SHU should exist. If you take that into consideration, therefore, you can see why we are not banging on the minister's door to take some immediate action in this area. This is part of the problem; there is such a diversified attitude in this regard.

For instance, we have some representatives on that committee who believe that nobody can be identified in that way as a dangerous offender. I do not believe that we will ever come to a consensus. That is the problem with it.

Senator Nurgitz: On the basis of discussions which have been held between some members of this committee before and after the meetings with respect to identifying an obviously dangerous offender, let us be clear in our definition. We are—at least I am—talking about those people who would commit crimes of violence. Is it your opinion that those people can be identified? I am not suggesting that it can be done with ease, but can they not be identified?

Mr. Crawford: Let me build up to that answer. The Special Handling Units originally came into being as a sort of trade for the removal of the death penalty. I believe the Solicitor General then was Warren Allmand. He had me and the then

[Traduction]

M. Crawford: Il se réunit environ trois fois par an.

Le sénateur Godfrey: Voilà qui ne donne pas une impression d'urgence.

Le président: Je voudrais intervenir à propos des délinquants dangereux. Sur la liste des infractions et des peines dont vous avez parlé, M. Crawford, ne pourrait-on fixer un degré de gravité à partir duquel on serait automatiquement qualifié de dangereux? Il me semble que dans votre système, cette liste devrait permettre à votre comité, qui décide de la peine, d'annuler une remise de peine ou de supprimer des jours de remise de peine méritée. D'après vos statistiques, il me semble que vous n'utilisez pas la suppression de remise. Je me demande pourquoi.

Le sénateur Hastings: On ne peut pas revenir sur une remise de peine à moins que le détenu ne commette une infraction. Prenons le cas du détenu le plus dangereux au monde; tant qu'il se tient tranquille, il accumule des jours de remise de peine.

Le président: Ce n'est pas de ce genre d'individu que je parle; je parle d'un détenu qui a été jugé suffisamment dangereux pour être placé dans une unité spéciale de détention.

Le sénateur Nurgitz: Il n'y a pas un seul jour de défalqué sur sa remise de peine.

Le président: Vous pouvez penser qu'un détenu est dangereux, lorsque vous avez dû le placer dans une unité spéciale de détention à plusieurs reprises pendant son incarcération, mais cela ne suffit pas, d'après les définitions que vous appliquez, pour lui défalquer des jours en proportion de ce qu'on pourrait appeler des périodes de bonne conduite.

M. Crawford: Je peux simplement vous dire qu'à ce comité dit des délinquants dangereux, une bonne partie des représentants estiment que les unités spéciales de détention ne devraient pas exister. Compte tenu de cela, vous comprendrez pourquoi nous ne pressons pas le ministre de prendre des mesures immédiates dans ce domaine. C'est là une partie du problème; les points de vue à cet égard sont très divers.

Par exemple, certains membres du comité estiment que personne ne peut être qualifié de délinquant dangereux. Je ne pense pas que nous en arrivions jamais à un consensus. Voilà le cœur du problème.

Le sénateur Nurgitz: D'après les discussions que nous avons eues avec certains membres de ce comité avant et après les séances à propos de l'identification des délinquants manifestement dangereux, il convient d'être clair sur notre définition. Nous parlons d'individus qui sont susceptibles de commettre des crimes violents. Êtes-vous d'avis qu'on peut les identifier? Ce n'est peut être pas facile, mais n'y a-t-il pas moyen de les identifier?

M. Crawford: J'aimerais vous répondre en détail. On a créé initialement les unités spéciales de détention en contrepartie de l'abolition de la peine de mort. Il me semble que le Solliciteur général de l'époque était Warren Allmand. Il m'a fait venir

[Text]

executive secretary, Mr. Gascon, at his office, and told us that this was the only thing that he could do, that is, recommend special institutions that would handle people who murdered police officers and guards.

We went along for some number of years. We were dissatisfied with this system, but that is where these people were sent. If a person killed a guard or a cop, he was sentenced to the SHU. Theoretically, I suppose, we looked at it as a one-way door into this institution because someone had committed this particular crime.

Because of some disruptions and so forth, Mr. Kaplan then came along with the term "dangerous offender" and tried to indicate that, if we could single out these 200-odd inmates who were really troublemakers, our institutions would become quieter. There was a need to try to identify them. Therefore, there has been a lot of discussion over how one of these dangerous offenders is identifiable. I think, however, that right now the inmate basically has to prove beyond a reasonable doubt, by previous actions, that he is going to continue to do those actions. There is one man assigned within the department, the deputy commissioner of security, Mr. Sauvé, who makes that final decision. He is the equivalent to Mr. Outerbridge, with the hair on the back of his neck, I guess, when it comes down to it. He has the full potential to say unilaterally, "You are dangerous, and you are going into SHU." I can assure you, however, that he bases that on a lot of material that comes in to him.

Senator Nurgitz: You are saying, then,—I do not want to put words in your mouth—that there is enough hard evidence—I will use that term—to indicate who the obvious dangerous offenders are.

Mr. Crawford: Yes. The only problem is that the minute you take one out of that institution and put him in the SHU, somebody else tries to fill his place. That is what we are finding.

Senator Nurgitz: Explain that, please.

Mr. Crawford: Well, somebody always wants to be the tough kid on the block. If you get rid of the bully, there's always going to be another bully take over. Now, whether or not he's as big a bully as the other one, I guess time will tell. You see, when they first went out for SHU potential candidates, the minister came up with a round figure of 200, when he made this announcement. Ministers don't pluck numbers out of the air. There was some attempt to find out what this number was. The staff—I am referring to wardens and assistant wardens—were asked for input: "If you had your way, how many hard core cons would you send to this place?" They came in with at least double that number, so the Telex came back, saying, "It's too many. Cut it by 50 per cent. Take your top 50 per cent, or whatever." So they came in, I guess, with an eventual number that was around 200. This is what the proposal was. It took quite a lengthy period of time, however, before we actually got them into the SHUs.

[Traduction]

dans son bureau, en compagnie du secrétaire exécutif, M. Gascon, et il nous a dit que la seule chose qu'il pourrait faire était de recommander la création de ces institutions spéciales réservées aux individus qui ont assassiné un gardien ou un policier.

Plusieurs années se sont passées depuis. Ces unités spéciales ne nous satisfaisaient pas, mais c'est là qu'étaient envoyés les criminels qui avaient assassiné un gardien ou un flic. Nous les considérons comme la seule solution pour les auteurs de ce genre de crime. En théorie, je suppose, nous considérons que c'était l'impasse à laquelle nous arrivions lorsque quelqu'un avait commis ce type de crime.

A cause des problèmes qui se sont présentés, M. Kaplan a ensuite avancé la notion de «délinquant dangereux» en nous disant que si nous pouvions isoler de la population pénitentiaire les 200 individus qui y sèment le désordre, nos institutions deviendraient plus calmes. Il s'agissait donc de les identifier. C'est pourquoi on s'est mis à envisager les façons de repérer ces délinquants dangereux. Je pense maintenant qu'on peut considérer qu'un détenu est dangereux lorsque son comportement antérieur indique de façon absolument certaine qu'il va de nouveau commettre le même genre de crime. Un fonctionnaire du ministère, le sous-commissaire à la sécurité, M. Sauvé, est chargé de prendre une décision finale. A ce titre, il est l'homologue de M. Outerbridge. C'est lui qui décide unilatéralement qu'un individu est dangereux et qu'il doit être envoyé dans une unité spéciale de détention. Je puis cependant vous assurer qu'il fonde sa décision sur tous les éléments qui lui sont transmis.

Le sénateur Nurgitz: Vous dites donc que l'administration dispose de faits suffisants pour identifier les délinquants dangereux.

M. Crawford: Oui. Le seul problème, c'est que dès que vous en sortez un d'une institution pour le placer dans une unité spéciale, quelqu'un d'autre prend sa place. C'est du moins ce que nous constatons.

Le sénateur Nurgitz: Pouvez-vous nous expliquer cela, s'il vous plaît?

M. Crawford: Eh bien, il faut toujours qu'il y en ait un qui veuille jouer les caïds. Si vous vous en débarrassez, il y en a toujours un autre pour prendre sa place. Je pense toutefois que le temps permet de savoir s'il est un dur comme l'autre. Vous savez, lorsqu'on a d'abord recherché des candidats pour l'USD, le Ministre a proposé un nombre approximatif de 200 détenus lorsqu'il a fait cette annonce. Les ministres ne tirent pas leurs chiffres du néant. On a voulu savoir à quoi correspondait ce nombre. On a donc eu recours au personnel, les directeurs et directeurs adjoints et on leur a demandé: «S'il n'en tenait qu'à vous, combien de durs y enverriez-vous? Ils nous ont proposé un nombre deux fois plus élevé et c'est pourquoi le télex de retour leur disait: «C'est trop. Coupez de moitié. Retenez les premiers 50 p. 100.» D'où le nombre de 200 qui a été retenu. Voilà la proposition. Il a cependant fallu passablement de temps avant que ces détenus ne soient envoyés à l'USD.

[Text]

The people who are against the SHUs don't realize that the disbandment of then leaves the warden with one alternative, which is administrative segregation. If you've been in an institution, you will know that administrative segregation is probably the worst place you can be. The SHU has an awfully lot better facilities to be incarcerated in for any length of time; but the warden does have that authority, I believe under the regulations or the act.

Senator Hastings: Does the transfer to an SHU serve as a safety valve to the director of an institution?

Mr. Crawford: Yes, I would think so.

Senator Hastings: You mention segregation and assignment to a special handling unit. Both those act as a safety valve, I think, for a warden—the threat of those two, that is.

Mr. Crawford: Yes.

Senator Hastings: Which is the greater punishment, segregation within the institution or transfer to an SHU? Or is SHU sort of an honour to earn while you're in there?

Mr. Crawford: I think some inmates would like to wear that badge, of saying, "I've been to SHU, so I'm a tough guy."

The warden has total control over administrative segregation, however, because it's within his facility, and he has the space and the cells; but once the cells become plugged up with too many of the muscle men, then he's going to be screaming to get some of these people moved to SHU.

A reference to SHU will probably guarantee him possibly two to three years during which that inmate will disappear; so everybody will be selected. Marcel Sauvé is pretty selective on these things, and he has to be convinced, because you are actually recommitting an offender to another place for—I wouldn't say a specified sentence but for up to three years, depending on his actions. The warden can put an inmate into administrative segregation today, and take him out tomorrow. He doesn't have that kind of control over the inmate any longer, once he goes to SHU.

Senator Godfrey: Is the SHU a really bad place to be, from the point of view of conditions, as compared to the ordinary maximum security institution?

Senator Lapointe: He says it's better.

Senator Godfrey: I'm not talking about the hole, I'm talking about being just an ordinary prisoner in an SHU as compared to a maximum security prison.

Mr. Crawford: In the SHU you go into a number of phases. When you first come into the SHU as an inmate you're isolated. It is sort of like a reception unit. You stay in your own cell until they can sort out who you can get along with and who you cannot get along with, because some of these guys don't like one another too well. After a few weeks you

[Traduction]

Ceux qui s'opposent à l'USD ne sont pas conscients que sa disposition ne laisserait au directeur qu'un recours, l'isolement cellulaire administratif. Si vous êtes déjà allé dans un pénitencier, vous devez savoir que l'isolement cellulaire est la pire forme de détention. Les USD offrent de bien meilleures conditions de détention, quelle que soit la durée d'incarcération; je suppose que le directeur doit avoir l'autorité voulue en vertu du règlement ou à la loi.

Le sénateur Hastings: Le transfert dans une USD sert-il de soupape de sûreté au directeur d'un pénitencier?

M. Crawford: Oui, je le crois.

Le sénateur Hastings: Vous avez parlé d'isolement cellulaire et d'affectation à une unité spéciale de détention. Ces deux mesures constituent à mon avis une soupape de sûreté pour le directeur dans la mesure où il peut les utiliser comme une menace.

M. Crawford: Oui.

Le sénateur Hastings: Quelle punition est la plus pénible, l'isolement cellulaire ou le transfert dans une USD? Le fait d'être envoyé dans une USD est-il vu comme un honneur?

M. Crawford: Certains détenus aimeraient sans doute pouvoir se glorifier d'être allés dans une USD pour passer pour des durs.

Le directeur exerce un contrôle total en matière d'isolement cellulaire administratif car les locaux se trouvent dans son pénitencier et il dispose de l'espace et des cellules nécessaires; mais dès que les cellules deviennent surpeuplées de monsieurs muscles, il fera en sorte d'en envoyer un certain nombre dans des USD.

Le fait d'envoyer un détenu dans une USD lui laissera sans doute un répit de deux ou trois ans au cours desquels le détenu disparaît de la circulation; c'est pourquoi chacun est choisi. M. Marcel Sauvé fait ses choix avec discernement et il doit être convaincu car une décision de ce genre équivaut en fait à envoyer un détenu dans un autre lieu de détention, non pas pour purger une peine précise mais, tout de même, pour une période de trois ans, tout dépendant du comportement du détenu. Le directeur peut envoyer un détenu en isolement cellulaire administratif et le rappeler le lendemain. Mais une fois que le détenu est envoyé en USD, le directeur n'exerce plus de contrôle sur lui.

Le sénateur Godfrey: L'USD est-elle vraiment un endroit où il ne fait pas bon se trouver pour ce qui est des conditions de détention comparativement aux pénitenciers à sécurité maximale ordinaires?

Le sénateur Lapointe: Il prétend que c'est mieux.

Le sénateur Godfrey: Je ne parle pas du trou, je parle du fait d'être un détenu ordinaire dans une USD comparativement à un pénitencier à sécurité maximale.

M. Crawford: Dans un USD, le détenu passe par plusieurs étapes. Lorsque le détenu arrive à l'U.S.D., il est isolé dans un endroit qui ressemble un peu à un poste de réception. Il demeure dans sa cellule jusqu'à ce qu'on y ait déterminé les détenus avec qui il est susceptible de s'entendre car certains détenus ne peuvent en tolérer d'autres. Après quelques semai-

[Text]

may go into phase 2, which is normally a fairly lengthy period of time, during which you co-habitate. You have common rooms, and you have areas that you can walk about in outside. They have in Millhaven, for instance, an exercise room. There's a small gymnasium, or whatever you want to call it. It's really two cells opened, with exercise bikes, and punching bags, and so on. They have TV sets, they get their food brought to them, they have shower facilities. I would say it duplicates pretty well the facilities in most of the maximum- and certain medium-security institutions with the exception of the old Kingston penitentiary and the Dorchester facility. They are better.

Senator Nurgitz: It is just that the inmates are all of the same hardy variety.

Mr. Crawford: Yes. The same calibre.

Senator Hastings: I'd like to turn to paragraph 6, if I could, where you state that MS should be retained until something better comes along. Have you had any opportunity to discuss with your membership whether Bill S-32 would fit that category of being something better?

Mr. Crawford: No, I have not had a response on that. In fact, I have not sought it, to be honest with you. I have not gone out and asked them whether they think this is the answer. The problem is that in their original correspondence back to me they indicated that MS was no good, period.

The parole officer is confronted with a reluctant participant, a reluctant parolee, if you want to call him that. It wasn't his idea to be shoved out on the street, and to have to answer to some guy. There is another thing that I did not make mention of, but the relationship of the parole service with the penitentiary service, in the eyes of the inmate, is too close. I think the parole officers would much sooner be separated, once again, from the penitentiary service. They are too often in the institutions, and are seen as guards, if you like.

They have a difficult time, and it is dangerous to handle these fellows. I forget who said this in the previous minutes, but there was talk about an officer being able to go into a guy's house for a surprise inspection. I think somebody had better go and see what kind of a house they have to go into. These officers do not enjoy getting punched out, so to speak, and so parole officers are reluctant to take on hostile parolees, I'll call them. They have found, however, that there are a few who, although the parole board has never granted them parole, are receptive, and therefore that is what they are basically saying: "Let's not do away with the whole thing if there are a few we can save from this. Let's not just throw them out on the street and ignore them." This is the best of those other two worlds, but they are not satisfied with it.

Senator Hastings: When you say that the few successes were worth the risk, are you telling me that MS contributed to the success of an inmate? Or what did you mean by that?

[Traduction]

nes, le détenu passe à la deuxième phase, qui équivaut habituellement à une période de cohabitation assez longue. Les détenus partagent les chambres et des aires de promenade. Le pénitencier de Millhaven, par exemple, est doté d'une salle d'exercices. On y trouve un petit gymnase, quelque chose du genre. En fait, il s'agit de deux cellules ouvertes équipées de bicyclettes d'exercice, de punching bags, etc. Les détenus ont des téléviseurs; on leur apporte leur nourriture et ils disposent de douches. En fait, ces installations ressemblent de près à celles qu'on trouve dans les pénitenciers à sécurité maximale et certains pénitenciers à sécurité moyenne, mais en mieux qu'au vieux pénitencier de Kingston ou qu'à celui de Dorchester.

Le sénateur Nurgitz: Tous ces détenus sont des durs.

M. Crawford: Oui. Ils sont tous du même calibre.

Le sénateur Hastings: J'aimerais revenir au paragraphe 6, où vous déclarez que les pénitenciers à sécurité maximale devraient être maintenus jusqu'à ce qu'on trouve une meilleure solution. Avez-vous eu l'occasion de discuter avec les membres de votre association pour savoir si le projet de loi S-32 représenterait une amélioration?

M. Crawford: Non, je n'ai pas eu de réponse à ce sujet. En fait, pour être honnête, je ne m'en suis pas informé. Je ne leur ai pas demandé s'ils croyaient que cela constituerait une amélioration. En fait, dans les lettres qu'ils m'ont renvoyées, les membres de l'association soutiennent que les pénitenciers à sécurité maximale sont à rejeter, carrément.

L'agent de liberté conditionnelle se retrouve face à un participant récalcitrant ou, si vous préférez, un libéré conditionnel qui n'avait pas demandé à être libéré et devoir répondre de ses actes à un autre individu. Il y a un autre fait dont je n'ai pas parlé, c'est qu'il existe, aux yeux du détenu, un rapport trop étroit entre les services de libération conditionnelle et les services pénitentiaires. Il voudrait mieux séparer les agents de liberté conditionnelle des pénitenciers le plus tôt possible. On les voit trop souvent dans les pénitenciers et les détenus les considèrent comme des gardiens.

Les agents ont la partie difficile et il est dangereux de faire face à des détenus de ce genre. Quelqu'un a parlé précédemment du cas d'un agent qui se rend au domicile d'un détenu pour y faire une inspection surprise. A mon avis, il vaudrait la peine de voir dans quel milieu ces agents doivent se rendre. Ils n'aiment pas être reçus à un coup de poing et c'est pourquoi ils hésitent à prendre en charge des libérés conditionnels hostiles. On a constaté cependant que certains détenus à qui la Commission des libérations conditionnelles n'avaient pas accordé de liberté conditionnelle, font bon accueil à ce système. C'est pourquoi certains demandent qu'on ne condamne pas tout le système, pour peu qu'il permette de récupérer quelques détenus. Selon eux, il ne faudrait pas jeter un détenu à la rue et l'ignorer. Voilà quelle est la meilleure des deux solutions possibles, mais on n'en est pas satisfait.

Le sénateur Hastings: Lorsque vous dites que les quelques bons résultats obtenus justifient le risque, voulez-vous dire que les pénitenciers à sécurité maximale contribuent à la réussite d'un détenu? Que voulez-vous dire?

[Text]

Mr. Crawford: The risk is in the release of a person who is hostile. He is going to act out in the community, he is going to hold up somebody, he is going to kill somebody, or whatever. Those are the risks that are involved in mandatory supervision. You are letting a man go while he still could serve one-third more of his time; but there are those few people whom they can save, so to speak, or rehabilitate, or re-introduce to the community. They are not recidivist. They seek out counselling and assistance.

Senator Hastings: They do that.

Mr. Crawford: Yes. The inmates are responsive. Now, if the parole officer, for instance, has a way of saying, "Look, you're being an idiot, carrying this chip on your shoulder," and can turn this guy around and get him productive, then fine. Maybe all the time he is in the penitentiary he is not interested in the parole board, and maybe the parole officer converted him. To lose those people, the parole officers are saying, would not be useful.

Senator Hastings: You say next that they were definitely against release without some sort of supervised bridging from incarceration to community. If Bill S-32 is passed, we will, in effect, deny that bridging procedure to about 1,000 inmates a year. If it is valuable, then it seems rather redundant to be withdrawing it, does it not?

Mr. Crawford: I do not understand Bill S-32 as removing that.

Senator Hastings: There are 1,000 inmates a year who are released on mandatory supervision and then returned to the institution. Those 1,000 inmates will now serve their sentence without further mandatory supervision and will be released without any sort of bridging between their incarceration and their return to society. They will represent the worst inmates we have had. They have been unable to qualify for parole; they have served their full sentence; and they have had to be returned to the institution because of the commission of another crime or because of revocation by a parole officer.

Mr. Crawford: As I understand this amendment, the parole officer will have one crack at the guy. If he says "I want you to report to my office once a month", or whatever, and the guy goes away and the parole officer does not see him again, then the man gets revoked; and he may go back to serve the rest of his term, according to this amendment.

Senator Hastings: And thereafter be released without any supervision at all.

Mr. Crawford: Right.

Senator Lapointe: The witness said that a few of them were not reluctant to have supervision. You said that a few of them accepted supervision—a proportion.

Mr. Crawford: The parole officers have never indicated it to me. As I mentioned in one of my statements, in a larger parole office you may have the enjoyable facility where one officer can handle those people rather well. He handles them all and he may be very productive; whereas in a smaller office, where

[Traduction]

M. Crawford: Le risque, c'est de libérer un détenu hostile car ce dernier pourra commettre des méfaits, détenir des gens, commettre des meurtres, etc. Tels sont les risques de la libération sous surveillance obligatoire. Un détenu à qui il restait encore à purger un tiers de sa peine est libéré tandis que d'autres, qui ne sont pas des récidivistes, pourraient être récupérés, réhabilités ou réintroduits dans la collectivité. Ces individus veulent des services d'orientation et de l'aide.

Le sénateur Hastings: Ils le font.

M. Crawford: Oui. Les détenus sont sensibles à cela. Si l'agent de liberté conditionnelle sait s'y prendre et qu'il dit, par exemple, à un détenu: «Ne fais pas l'idiot, avec ton penchant batailleur», et qu'il rend cet individu productif, très bien. Aussi longtemps que ce détenu est resté au pénitencier, il n'était peut-être pas intéressé à une liberté conditionnelle et peut-être que l'agent de liberté conditionnelle lui aura fait changer d'idée. Les agents soutiennent qu'il ne serait pas utile de perdre ces gens.

Le sénateur Hastings: Vous déclarez ensuite qu'ils sont contre la mise en liberté sans une quelconque transition sous surveillance de l'incarcération à la vie en société. Si le projet de loi S-32 est adopté, quelque 1,000 détenus par année ne pourront plus bénéficier de cette transition. Si elle est utile, ne serait-il pas contre-indiqué de la supprimer?

M. Crawford: Autant que je sache, le projet de loi S-32 ne supprime pas ce recours.

Le sénateur Hastings: Quelque 1,000 détenus bénéficient chaque année d'une liberté sous surveillance obligatoire avant d'être renvoyés au pénitencier. Ces individus devront purger leur peine sans autre forme de liberté sous surveillance obligatoire et ils seront libérés sans aucune forme de transition entre leur incarcération et leur retour dans la société. Ces détenus constitueront la pire des catégories de détenus que nous ayons. Ils sont inadmissibles à la libération conditionnelle; ils ont purgé leur sentence intégrale et ils ont dû être renvoyés au pénitencier pour avoir commis un autre crime ou parce que l'agent de liberté conditionnelle a révoqué leur mise en liberté.

M. Crawford: Si je comprends bien cet amendement, l'agent de liberté conditionnelle aura droit de regard sur l'individu. S'il exige que ce dernier se présente à son bureau une fois par mois et que le détenu ne se montre plus au bureau de l'agent, sa liberté pourra être révoquée et il pourra être renvoyé au pénitencier pour purger le reste de sa peine.

Le sénateur Hastings: Et être par la suite libéré sans possibilité de libération sous surveillance obligatoire.

M. Crawford: Oui.

Le sénateur Lapointe: Le témoin a dit que quelques-uns ne s'opposaient pas à la libération sous surveillance obligatoire et qu'ils sont disposés à l'accepter.

M. Crawford: Les agents de liberté conditionnelle ne me l'ont jamais dit. Comme je l'ai déclaré dans une de mes dispositions, il peut arriver que dans un bureau plus important, l'agent de liberté conditionnelle ait les moyens de bien se tirer d'affaires avec les détenus. Il sait comment s'y prendre avec

[Text]

each parole officer has a case load of parolees, plus his share of mandatories, he is perhaps prone to spend the time on the positive rather than on the negative. I do not want to give the impression that they are cast aside, but obviously any human being goes with someone who is receptive rather than someone who is not receptive.

Senator Lapointe: How is it that it is the same parole officer who deals with the two groups? Surely there should be a special group to deal with mandatory supervision, since it is a harder job, I believe.

Mr. Crawford: I do not disagree with you; but, as I say, in the parole offices which have large staffs, such as in Montreal or Kingston, where there are large inmate installations, they do have the ability to do it that way; but I guess it is the district director who determines whether or not to assign case loads that way. It is an independent decision of each district parole officer and not something that is mandatory. But I would tend to agree with you that if you have 40 or 50 on your case load and two or three of them are reluctant participants from MS, I would suspect that you will spend your time on those whom you think you can save rather than on those you cannot save—although if you believe that with a little extra effort you will be able to get the man turned around, fine. That is where I come into this problem of the so-called formula. I guess departments have to come up with something like that to justify to the Treasury Board the number of people they need. But really, what it boils down to is, that even after-care agencies, inmates and everyone else would agree with the motherhood issue, that an inmate is an individual, a human being with his own problems, who would like to have someone to talk to who he feels will listen to his concerns and not treat him as part of the manufacturing process, or as just another number on the table. Parole officers, when they were in the parole service, had more discretion and authority to operate the way they saw fit. Now that they are in the CSC, they are more accountable; they now have a thick big book, a “how to”, and they have to apply that. There is a system of check marks: “did or did not the offender do this, yes or no?” Sometimes there is not even room to give an explanation. So the treatment is, as I have said here, rather sterile, and I believe that reacts badly on offenders.

Senator Lapointe: How many cases should an officer have to take care of? Surely 10 or 15 would be enough.

Mr. Crawford: That is the problem. I do not think there is any magic number. If we play numbers, then that is where we could get into trouble. That is where this formula gets itself into trouble. The formula, for instance, deals with rural case loads versus municipal case loads, because the speculation is that you can go from one offender or parolee to another offender fairly quickly, whereas in the country one may have to travel many miles. The parole officer knows how much

[Traduction]

eux et il peut obtenir de très bons résultats. Dans un bureau plus petit, où chaque agent de liberté conditionnelle a un nombre déterminé de libérés, plus un certain nombre de libérés sous surveillance obligatoire, il aura sans doute tendance à consacrer plus de temps à ceux qui font preuve d'un esprit positif. Je ne voudrais pas donner l'impression que les récalcitrants sont mis de côté, mais la nature humaine étant ce qu'elle est, on s'intéresse davantage aux personnes réceptives qu'aux récalcitrants.

Le sénateur Lapointe: Comment se fait-il que le même agent de liberté conditionnelle s'occupe des deux groupes? Il devrait y avoir un groupe spécial affecté aux cas de liberté sous surveillance obligatoire étant donné que cela constitue une tâche ardue.

M. Crawford: Je n'en disconviens pas, mais comme je l'ai dit les bureaux de liberté conditionnelle qui sont dotés d'un personnel nombreux, comme ceux de Montréal et de Kingston, et où les détenus disposent de services importants, ont la possibilité d'agir de la sorte, mais je suppose que c'est le directeur de district qui décide de la répartition de la charge de travail. Chaque agent de liberté conditionnelle de district prend ses décisions de façon autonome et ces décisions n'ont pas un caractère obligatoire. J'ai toutefois tendance à reconnaître comme vous que si un agent a 40 ou 50 libérés, dont deux ou trois provenant de pénitenciers à sécurité maximale sont récalcitrants, je suppose que l'agent aura tendance à consacrer davantage d'efforts à ceux qu'il croit pouvoir récupérer, quoique dans certains cas on peut, avec un léger effort supplémentaire, obtenir des résultats satisfaisants avec les récalcitrants également. Ceci m'amène à parler du problème de la soi-disant formule. Je suppose que les ministères doivent présenter quelque chose de ce genre pour justifier au Conseil du Trésor le nombre d'employés qu'ils demandent. Mais en réalité le fond de la question c'est que même les organismes d'assistance postpénale, les détenus ou n'importe qui reconnaîtront qu'un détenu est avant tout un individu, un humain qui a ses propres problèmes, qui souhaite avoir quelqu'un à qui pouvoir parler de ses préoccupations sans qu'il le traite comme un numéro. Lorsqu'ils étaient au Service des libérations conditionnelles, les agents de liberté conditionnelle avaient plus de discrétion. Maintenant qu'ils font partie du Collège de personnel de correction, ils ont davantage de comptes à rendre; ils doivent se conformer à un règlement. Ils sont soumis à un système de vérification de comportement des détenus. Dans certains cas, on ne peut même pas donner d'explication. Aussi, cette forme de traitement est, comme je l'ai dit, plutôt stérile et ne peut qu'avoir des effets négatifs sur les délinquants.

Le sénateur Lapointe: De combien de cas un agent devrait-il s'occuper? Dix ou quinze seraient certainement suffisants.

M. Crawford: C'est justement le problème. A mon avis, il n'y a pas de nombre magique. Quand on commence à jouer avec les chiffres, on a des problèmes. C'est justement à cause de cela que la formule pose des problèmes. Cette formule, par exemple, oppose les cas ruraux aux cas des villes car on prend pour acquis qu'en ville, l'agent peut aller rapidement d'un délinquant ou libéré conditionnel à l'autre tandis qu'à la campagne, il peut être obligé de franchir de longues distances.

[Text]

time he has to spend with each client. With one person it may be two hours, with another it may be half a day, and with another it may be a whole weekend. He has to judge how much time it will take to ensure that the guy does not become a recidivist. If you asked all of the parole officers across Canada to submit the number of cases, I am sure you would have a wealth of numbers. It depends upon the nature of the individuals.

Senator Godfrey: May I ask where the voluntary agencies fit into the picture? Is their service in addition to that of the parole officers? Do they take over from the parole officers in certain cases?

Mr. Crawford: To my knowledge the department, if you like, contracts out a certain number of community case loads. There is also an exchange, I believe, with some if not all of the provincial parole systems. I could not give you any figures, although the department probably could. There are after-care agencies that will provide homes—CRCs I believe they are called, community residential centres—and so forth, and they will contract out at such a price per bed to do the same thing as, I suppose, parole officers do.

The Chairman: Do you know whether the after-care agencies are more likely to be assigned people who are on parole, who have earned their right to freedom, rather than to those who are on mandatory supervision and who might resent it? Are they more inclined to get, in one sense, the easier cases, rather than the more difficult ones?

Mr. Crawford: I would speculate that they probably get the easier cases. I am definite that they would not get any MSs. The MSs will be done by the parole service. I am not sure who makes the decision, but I would suggest that they would probably get the easier cases.

Senator Hastings: I do not wish to contradict you, but I think the after-care agencies take both cases, both parole and mandatory supervision, and the decision is a sort of subjective one, taken at the institution as to what is best for the inmate. Perhaps he can work better with the Salvation Army than he can with a parole officer, or perhaps he is dangerous and they say "We are not going to give him to the Salvation Army". It is a subjective decision, but they do both.

The Chairman: This is decided by the Parole Board, on his release; is that what you are saying, senator?

Senator Hastings: Yes, at the time of his release. They make a decision as to what is best for the man under the circumstances, as well as what is best for society. He may want to go to the Salvation Army, but they say "No, you are going to the parole office at Calgary". They decide according to

[Traduction]

L'agent de libération conditionnelle sait combien de temps il doit passer avec chaque ex-détenu. Cela peut être deux heures avec l'un, une demi-journée avec un autre, tout un weekend avec un troisième. Il doit déterminer combien de temps il faudra mettre pour que l'ex-détenu ne récidive pas. Si vous demandiez à tous les agents de libération conditionnelle du Canada de vous dire le nombre de cas dont ils ont été chargés, je suis certain que vous auriez des chiffres faramineux. Cela dépend de la nature de chaque individu.

Le sénateur Godfrey: Puis-je vous demander le rôle que jouent les organismes bénévoles dans tout cela? Leurs services s'ajoutent-ils à ceux des agents de libération conditionnelle? Ces organismes remplacent-ils les agents dans certains cas?

M. Crawford: A ma connaissance, le ministère sous-traite, si je peux m'exprimer ainsi, dans un certain nombre de cas avec des organismes bénévoles. Si je ne m'abuse, il y a également des échanges avec certains si ce n'est avec tous les systèmes de libération conditionnelle des provinces. Je ne pourrais pas vous donner de chiffres, mais le ministère pourrait probablement le faire. Il existe des organismes d'assistance postpénal qui fournissent des logements et d'autres services; je crois qu'on les appelle les C.R.C. ou centres résidentiels communautaires et la facture par locataire est très élevée même s'ils assurent les mêmes services que les agents de libération conditionnelle.

Le président: Savez-vous si les organismes d'assistance postpénale sont plus susceptibles de se voir confier des gens en libération conditionnelle qui ont mérité leur droit à la liberté plutôt que des détenus en libérations sous surveillance obligatoire qui pourraient avoir horreur de ce régime? Leur confie-t-on ordinairement, en un sens, les cas les plus faciles plutôt que les cas difficiles?

M. Crawford: Je crois pouvoir dire qu'on leur confie probablement les cas les plus faciles. Je suis certain qu'on ne leur confierait jamais des détenus sous surveillance obligatoire. Ces cas-là relèvent du service des libérations conditionnelles. Je ne sais trop au juste qui prend la décision, mais je crois que les services d'assistance postpénale s'occupent des cas faciles.

Le sénateur Hastings: Je ne voudrais pas vous contredire, mais je crois que les organismes d'assistance postpénale s'occupent des deux genres de cas, à savoir des libérés conditionnels et des détenus sous surveillance obligatoire, et que la décision est en quelque sorte subjective en ce sens que c'est au pénitencier qu'on décide ce qu'il y a de mieux pour le détenu. Il se peut que celui-ci se sente plus à l'aise en travaillant avec l'Armée du salut qu'avec un agent de libération conditionnelle; il se peut aussi qu'il soit dangereux et qu'on décide de ne pas le confier à l'Armée du salut. C'est une décision subjective, mais ces organismes s'occupent des deux genres de cas.

Le président: La décision est prise par la Commission des libérations conditionnelles au moment de la libération du détenu. Est-ce bien ce que vous disiez sénateur?

Le sénateur Hastings: Oui, au moment de sa libération. On décide alors ce qu'il y a de mieux à faire avec le détenu dans les circonstances en tenant compte du meilleur intérêt de la société. Le détenu peut désirer travailler avec l'Armée du salut, mais se faire dire qu'il a été confié à un agent de

[Text]

what is best for the future of the inmate, according to the circumstances.

Mr. Crawford: I will not dispute that since I do not have knowledge of it. I have not been made aware of any kind of an MS case going to the private agencies. If the guy killed somebody and was in the charge of an after-care agency, I would have thought that my parole officers would have written to me saying "You see, we were telling you that these after-care agencies cannot handle these fellows". I have never experienced that. So I have to assume that either they are successful with their MS cases or that they have not had any yet.

Senator Hastings: The MS for a brutal crime, is different from MS for, say, break and enter. The individual can probably quite easily serve his MS for break and enter at a Salvation Army Centre. I would like to go back to the presentation where you say that the staff are concerned—and this goes back to remission—about the question of the application of the term "during which he applies himself industriously". I made the statement yesterday that when an inmate arrives to serve his term he has two dates, a parole eligibility date and a mandatory supervision date and that the individual really earns his remission the day he arrives at the institution. I believe you said that he earned it for being at work. If I understand your point correctly, the inmate earns his remission just by being there, and loses it by improper conduct. The term "earned" is really not proper because the inmate does not earn his remission over his custodial career but receives it the day he arrives at the institution.

Mr. Crawford: What is quoted as a requirement in order to earn remission is not what is considered an application. When inmates go to a shop or school after breakfast or after the count, though they are supposed to be applying themselves industriously, that is usually not the case. The staff is fully aware that they are not applying themselves industriously at all. However, this situation is so commonplace that one is fearful of taking away remission because the inmate may become disruptive. In other words, I am not sure over whose head the threat hangs, the shop instructor's, the teacher's or the inmate's. In most cases you will find that inmates are not working industriously but are not being disruptive. Therefore they get their remission for not being disruptive, not because they are working industriously.

Senator Lapointe: Do you mean that no one works industriously, that none of them is interested in what he is doing?

[Traduction]

libération conditionnelle de Calgary. La décision est prise en fonction de ce qu'il y a de mieux à faire pour assurer l'avenir du détenu, compte tenu des circonstances.

M. Crawford: Je suis mal placé pour en parler parce que je ne suis pas au courant. Je n'ai jamais entendu dire que des détenus sous surveillance obligatoire avaient été confiés à des organismes privés. Si un détenu commettait un meurtre au moment où il est sous la responsabilité d'un organisme d'assistance postpénale, les agents de libération conditionnelle qui relèvent de moi m'écriraient pour me dire: "Vous voyez, nous vous avons pourtant dit que les organismes d'assistance postpénale ne sont pas de taille à s'occuper de ces détenus". Ça n'est jamais arrivé. Je dois donc conclure que, de deux choses l'une, ces organismes réussissent très bien avec les détenus sous surveillance obligatoire ou on ne leur en a simplement jamais confié jusqu'à maintenant.

Le sénateur Hastings: Le détenu sous surveillance obligatoire qui a commis un crime brutal est différent de celui qui a été condamné pour entrée avec infraction. Dans ce dernier cas, il est probablement très facile de confier le détenu à l'Armée du salut. Je voudrais en revenir à votre mémoire, plus précisément au passage où vous dites que le personnel s'inquiète—et ceci nous renvoie à la réduction de peine—de l'application de l'expression «période pendant laquelle le détenu travaille avec diligence». J'ai dit hier que lorsqu'un détenu arrive au pénitencier pour purger sa peine, il connaît deux, à savoir la date d'admissibilité à la libération conditionnelle et la date de libération sous surveillance obligatoire, et que chaque individu commence vraiment à mériter sa réduction de peine le jour où il arrive au pénitencier. Je crois que vous avez dit qu'il la méritait en travaillant. Si je vous comprends bien, le détenu mérite sa réduction de peine simplement en se trouvant dans un pénitencier et il la perd s'il se conduit mal. Le terme «mérité» ne convient donc pas vraiment étant donné que le détenu ne mérite pas sa réduction de peine pendant sa détention, mais plutôt le jour où il arrive au pénitencier.

M. Crawford: Ce que l'on considère comme une condition essentielle pour mériter une réduction de peine n'est pas la même chose qu'une demande. Lorsque les détenus se rendent à un atelier ou suivent des cours après le déjeuner ou après la prise des présences, ils sont censés s'appliquer diligemment à leur travail, mais ce n'est ordinairement pas le cas. Le personnel sait très bien que les détenus ne s'appliquent pas au travail du tout. Cependant, c'est une chose tellement courante qu'on craint de supprimer aux détenus leur réduction de peine de peur qu'ils ne deviennent violents. En d'autres termes, je ne pourrais pas dire avec certitude si l'épée de Damoclès se balance au-dessus de la tête des instructeurs des ateliers, des enseignants ou des détenus. Dans la plupart des cas, les détenus ne s'appliquent pas diligemment au travail, mais ils ne font pas d'ennuis. Ils obtiennent donc leur réduction de peine pour bonne conduite et non parce qu'ils ont travaillé diligemment.

Le sénateur Lapointe: Voulez-vous dire qu'aucun ne travaille avec diligence, qu'aucun d'eux ne s'intéresse à ce qu'il fait?

[Text]

Mr. Crawford: I am not capable of being in every institution every day. Going back to what I said earlier, probably 80 per cent of the prison population is doing "easy" time, as it is commonly known. That 80 per cent is not looking to make trouble but for the earliest way out of the institution. Hopefully they will not get into trouble and come back. However, it is the other 20 per cent I usually relate to. They are the people who give my membership an awful lot of trouble. This is where peer pressure comes into play. Will the guy who is disruptive control how the shop operates or will the guys who want to do "easy" time control the shop? The easiest way is through dumb insolence or whatever you want to call it.

However, there are inmates who study for university degrees and who work industriously. The problem is that they are not the majority and, therefore, the shop instructors and teachers are loathe to single out the entire class or shop and say, "None of you will get remission because you are not working industriously." There is not a sufficient quantity of industrious workers to enable people in authority to single out the non-industrious workers and thereby force them to work industriously. We are not a productive outfit. We are merely trying to get 30 or 35 hours a week out of an inmate. All you have to do is tour an institution and you will find inmates in shops drinking coffee, sitting around and some of them may even be working. But in my experience none of them ever works industriously.

Senator Lapointe: Why? Is it because the work is dull or useless to the inmate when he is back on the street? Are they not interested in learning a craft, for example?

Mr. Crawford: The work is certainly not useless. We have come a long way from breaking stones or digging a hole to bury a fly and then digging it up again. The work may seem dull to an inmate, but sometimes that is what life is made up of.

Senator Lapointe: Give us some examples of what these inmates do.

Mr. Crawford: There is the industrial section. Some institutions build portable trailers which are screwed together and used to carry houses. These trailers are usually sold to other departments such as the Department of Indian and Northern Affairs. Some institutions made the green mail boxes which hold the bulk mail. They make mail bags and they do various carpentry work such as the pigeon-hole shelving used in most post offices for sorting letters. The monotony arises because the work is done on an assembly line basis. For example, an inmate may cut the same pieces of wood the same length and after finishing that he will go to the next section. That is the industrial aspect.

[Traduction]

M. Crawford: Il m'est impossible d'inspecter tous les pénitenciers chaque jour. Pour en revenir à ce que j'ai déjà dit, il se peut que 80 p. 100 des pensionnaires des pénitenciers soient, comme on dit couramment, «en vacances». Ces détenus ne cherchent pas à faire d'ennui, mais désirent uniquement être libérés le plus tôt possible. Nous espérons donc qu'ils ne feront pas de bêtise pour être renvoyés au pénitencier. Cependant, je suis ordinairement chargé des détenus qui font partie des 20 p. 100 qui restent. Ce sont eux qui créent tout un tas d'ennuis à mon personnel. C'est là que l'influence des codétenus entre en jeu. L'atelier sera-t-il sous la coupe des détenus turbulents ou sous le contrôle des détenus «en vacances»? La façon la plus facile de contrôler les autres est de se montrer un peu insolent, appelons cela comme on veut.

Par contre, il y a les détenus qui étudient pour obtenir des diplômes universitaires et qui triment dur. Le problème, c'est qu'ils ne sont pas la majorité et que, par conséquent, lorsque les instructeurs des ateliers et les enseignants sont forcés de sévir contre toute une classe ou un atelier en disant «personne n'obtiendra sa réduction de peine parce que personne ne travaille avec diligence», ils écopent avec les autres. Les travailleurs industriels ne sont pas assez nombreux pour permettre aux autorités d'isoler ceux qui ne travaillent pas et de les forcer à faire un effort. Les ateliers des pénitenciers n'ont pas un taux de production élevé. Ils tâchent simplement d'amener les détenus à travailler 30 ou 35 heures par semaine. Il suffit de faire la visite d'un pénitencier et on trouvera dans les ateliers des détenus buvant du café ou assis en petits groupes; il se peut même que quelques-uns travaillent. Mais à ma connaissance, aucun d'eux ne travaille jamais avec diligence.

Le sénateur Lapointe: Pourquoi? Est-ce parce que le travail est ennuyant ou parce que les détenus n'en tireront rien lorsqu'ils seront libérés? Les détenus ne tiennent-ils pas à apprendre un métier, par exemple?

M. Crawford: Le travail n'est certainement pas inutile. Nous avons fait beaucoup de chemin depuis le temps où les détenus étaient forcés de casser des cailloux ou de creuser des fosses et de les remplir après y avoir enterré des mouches mortes. Le travail peut sembler ennuyant aux détenus, mais l'ennui fait parfois partie du pain quotidien.

Le sénateur Lapointe: Donnez-nous quelques exemples des occupations des détenus.

M. Crawford: Il y a la section industrielle. Dans certains pénitenciers, on construit des remorques démontables qu'on assemble pour transporter des maisons. On vend ordinairement ces remorques à d'autres ministères, notamment celui des Affaires indiennes et du Nord. Dans d'autres pénitenciers, on fabrique les boîtes aux lettres vertes qui contiennent le courrier en vrac. On fabrique aussi des sacs à courrier et on fait divers travaux de menuiserie comme les pigeonniers dont on se sert dans la plupart des bureaux de poste pour trier les lettres. La monotonie tient à ce que le travail se fait comme sur une chaîne de montage. Par exemple, un détenu peut couper des pièces de bois toujours de la même longueur et passer ensuite à la section suivante. C'est en ce sens que le travail est industriel.

[Text]

There is also the vocational aspect where the inmate learns a trade such as welding, and I do not think that that can be considered as monotonous. Inmates are also used in maintenance. For example, the plumber of the institution is usually a public servant and he may have working with him a crew of inmates who carry the tools, make repairs and so on. So while there are learning opportunities there are also jobs for which the inmate will not receive a certificate. The jobs available in the penitentiary system are not really what can be called dull, monotonous or meaningless.

Senator Hastings: I have question with regard to staffing of the institutions. I presume that you have knowledge of whether or not the institutions are adequately staffed. I was disturbed to learn the other day that the shops at the Drumheller Institution are closed because they are not adequately staffed. Are they not adequately staffed?

Mr. Crawford: I hope that the minutes will record that there was a pregnant pause here!

My problem is that every time I want to speak on this subject Mr. Kaplan alleges that I am trying to get more overtime for our membership, which is something we are actually against. We are not adequately staffed, particularly in areas of security. We are prone to programs. I appreciate what Mr. Outerbridge said, that penitentiary incarceration is really not a form of rehabilitation, but yet we are prone to go more toward programs than toward security and incarceration. The other thing is that lately—and I guess it is because of the government of the day—there has been a large push toward cost effectiveness. Right now the department is looking at specialized institutions. For example, an institution will be converted to handle only metal work and an inmate will be sent to, for example, Drumheller, even though he may be from Halifax, if he is alleged to be capable of doing metal work, and the Drumheller institution is the closest institution with space available. The idea behind cost effectiveness is to reduce the cost of incarceration of an inmate. I saw on TV last night that it costs the United States \$17,000 to \$18,000 to incarcerate an inmate. I would like to know how they are doing it because in Canada it costs around \$40,000 to \$50,000 per inmate.

Senator Lapointe: Why?

The Chairman: On a yearly basis?

Mr. Crawford: Yes. I do not know why. The United States is trying to reduce their costs because they feel they are way up. We seem to be leaning more toward cost effectiveness in the application of programs. Rather than determining things from the point of view of what the inmate needs, we determine on the basis of cost.

[Traduction]

Il y a aussi le travail d'apprentissage professionnel par lequel un détenu peut apprendre un métier, par exemple la soudure; je ne crois pas qu'on puisse considérer ce genre de travail comme monotone. Les détenus sont également préposés à l'entretien. Par exemple, le plombier d'un pénitencier est ordinairement un fonctionnaire et il peut avoir avec lui une équipe de détenus qui transportent ses outils, qui font des réparations et ainsi de suite. Les détenus ont donc l'occasion d'apprendre, mais il y a également des travaux qui ne procureront aucun certificat ou diplôme aux détenus. Dans un pénitencier, on ne peut pas vraiment qualifier les occupations d'ennuyantes, monotones ou inutiles.

Le sénateur Hastings: J'ai une question au sujet de la dotation en personnel des pénitenciers. J'imagine que vous savez si les pénitenciers ont un personnel suffisant. J'ai été stupéfait d'apprendre l'autre jour que les ateliers du pénitencier de Drumheller sont fermés à cause d'un manque de personnel. Y a-t-il vraiment un manque de personnel?

M. Crawford: J'espère que le procès-verbal de la séance mentionnera que j'ai eu un long silence ici.

Le problème, c'est que chaque fois que j'aborde ce sujet, M. Kaplan prétend que j'essaie de faire faire plus d'heures supplémentaires à mon personnel alors qu'en réalité, nous sommes contre ce principe. Nous manquons de personnel, surtout dans le domaine de la sécurité. Nous favorisons les programmes. Je comprends ce que M. Outerbridge a dit, à savoir que l'incarcération n'est vraiment pas une forme de réadaptation, mais nous sommes quand même favorables à une augmentation du nombre des programmes plutôt qu'à une multiplication des mesures de sécurité et des peines d'emprisonnement. Il y a un autre problème, à savoir que depuis quelque temps—et je crois que c'est attribuable au gouvernement actuel—on accorde énormément d'importance à la rentabilité des pénitenciers. À l'heure actuelle, le ministère étudie la possibilité de spécialiser les pénitenciers. Par exemple, un pénitencier sera converti de manière à ce que les ateliers ne servent qu'au travail des métaux et un détenu pourra être transféré, par exemple, au pénitencier de Drumheller, même s'il est détenu à Halifax, si on le croit capable de travailler les métaux et si le pénitencier de Drumheller est le plus proche et le seul à pouvoir l'accueillir. Le principe sous-jacent à la rentabilité consiste à réduire le coût de la détention d'un détenu. Hier soir, j'ai vu à la télévision qu'aux États-Unis, l'incarcération d'un détenu coûte de \$17,000 à \$18,000 par année. Je voudrais savoir comment ils peuvent arriver à ce résultat parce qu'au Canada, chaque détenu coûte au pays de \$40,000 à \$50,000?

Le sénateur Lapointe: Comment cela se fait-il?

Le président: Chaque année?

M. Crawford: Oui. Je ne sais pas comment cela se fait. Le gouvernement américain tente de réduire le coût de la détention parce qu'il le juge trop élevé. Il semble donc que nous accordions plus d'importance à la rentabilité dans l'application des programmes. Plutôt que d'organiser les programmes en fonction des besoins des détenus, nous le faisons en fonction de ce que cela coûtera.

[Text]

Senator Hastings: You have answered my question. You said you were inadequately staffed from a security point of view. My question was with respect to the other side of the coin, the shops and so forth. Are they not adequate? Is there not a full complement there?

Mr. Crawford: If you are aware of Drumheller, for instance, and some of our other institutions, they are rather isolated, but because the rates of pay for the penitentiary staff are established through negotiations with Treasury Board, the instructor in the penitentiary gets the same rate of pay in isolated locations like Drumheller.

For instance, a shop instructor is normally in the general labour trades group. He is an AG or an MDO. He is a tradesperson, and the Public Service Alliance negotiates a rate of pay in a particular region for all public service employees. It is therefore difficult to create an incentive for members of the public to apply for jobs in the isolated institutions. Consequently, they have recently closed the shops because they can't get the staff and, in fact, even the department has made representations to Treasury Board for special consideration in obtaining increased salaries to attract instructors because they are not readily available.

On top of that, there is now a need for those instructors to have a certificate in education if they are classified as teachers rather than as tradesmen.

Senator Hastings: You say in your presentation that "We, the Union of the Solicitor general employees, feel that these amendments are not the answer." Are you referring to the amendments proposed in Bill S-32?

Mr. Crawford: Yes.

The Chairman: I listened with interest to your reference to the figures of \$48,000 to \$50,000 per prisoner. In the presentation of the John Howard Society there is noted a figure of approximately \$7,800 for a two-month period which, according to my arithmetic, works out to \$46,800 a year. That is very close to what you are saying, and if that is translated into the figure that Senator Hastings used of 1,000 people losing their remission each year, that amounts to a total \$46.8 million in cost alone.

Senator Hastings: Mr. Crawford, you indicated that the after-care agencies were totally opposed to the gating procedure, and I join with them. It is not that I am against the incarceration of the dangerous offenders; what I am against is that decision being made by some government board or commission or a group of guards or correctional workers. The decision to take a man's freedom on the assumption that he might commit an offence creates a very dangerous precedent with respect to human rights. That decision to take that freedom must be vested, in my opinion, in the courts and must remain there.

Mr. Crawford: Perhaps I should make one correction. When I referred to the Dangerous Offender Committee, the after-care agencies, of which there are approximately five, are against the SHUs, but, whether or not they are against

[Traduction]

Le sénateur Hastings: Vous avez répondu à ma question. Vous avez dit que du point de vue de la sécurité, vous manquez de personnel. Moi, je parlais de l'autre aspect de l'incarcération, à savoir les ateliers et ainsi de suite. Manquez-vous de personnel? N'avez-vous pas tout ce qu'il faut?

M. Crawford: Si vous connaissez un peu la situation du pénitencier de Drumheller, par exemple, et de certaines autres institutions, vous devez savoir qu'ils sont plutôt isolés. Mais étant donné que les tarifs salariaux du personnel des pénitenciers sont établis lors de négociations avec le Conseil du Trésor, les instructeurs des pénitenciers ne sont pas mieux payés dans des endroits isolés comme Drumheller.

Par exemple, un instructeur d'atelier appartient normalement au groupe professionnel des travailleurs journaliers. Il est de la classe AG ou MDO. Il a un métier et l'Alliance de la fonction publique négocie un taux salarial pour tous les fonctionnaires d'une région donnée. Il est par conséquent difficile d'inciter les gens à postuler des emplois dans des pénitenciers isolés. On a donc récemment fermé les ateliers en raison d'une insuffisance de personnel et, en fait, même le ministère est intervenu auprès du Conseil du Trésor pour que celui-ci accorde une attention spéciale à la possibilité d'augmenter les salaires de manière à attirer plus de candidats pour les postes d'instructeurs parce que nous en manquons.

En plus de cela, les chefs d'atelier doivent maintenant obtenir un diplôme de pédagogie s'ils veulent être classés parmi les professeurs et non pas parmi les hommes de métier.

Le sénateur Hastings: Vous déclarez dans votre exposé que le syndicat des employés du Solliciteur estime que ces modifications ne régleront pas le problème. Faites-vous allusion aux modifications proposées dans le projet de loi S-32?

M. Crawford: Oui.

Le président: Je vous ai écouté avec intérêt citer les chiffres de \$48,000 à \$50,000 par prisonnier. Dans l'exposé de la John Howard Society, elle cite le chiffre d'environ \$7,800 pour deux mois ce qui, d'après mes calculs, ferait \$46,800 par an. Ce chiffre se rapproche du vôtre et si, comme le suggère le sénateur Hastings, 1,000 détenus par an se voient refuser leur réduction de peine, le coût total d'élèverait à 46,8 millions.

Le sénateur Hastings: Monsieur Crawford, vous indiquez que les organismes d'assistance postpénale s'opposaient totalement à la suspension immédiate et je suis de leur avis. Je ne m'oppose pas à l'incarcération des criminels dangereux mais au fait que la décision soit prise par un conseil ou une commission gouvernementale ou encore par un groupe de gardiens ou d'employés des services correctionnels. Priver un détenu de sa liberté dans l'hypothèse où il pourrait commettre un crime crée un précédent très dangereux en ce qui concerne les droits de la personne. A mon avis, il appartient seulement aux tribunaux de prendre une décision pareille.

M. Crawford: Je dois peut-être apporter une correction. Quand j'ai parlé du comité des criminels dangereux, j'ai dit que les organismes d'assistance postpénal, s'opposent au U.S.D. unités spéciales de détention, mais je ne pourrais

[Text]

gating, I wouldn't want to speak on their behalf, since this is something novel.

However, I do not disagree with you, senator, with the exception that among bureaucrats who will be making the decisions on a prisoner's freedom will be staff with long-term experience in handling people, making judgments based on their experience and their knowledge and education. They are the people who make the judgments on other people, not the government *per se*, and amongst those we have a lot of people who have the hair on the backs of their necks stand up.

Senator Nurgitz: The prisoner, however, doesn't have a chance to be heard and that breaches some of the things we consider to be our basic rights. I, too, would like to see some method being introduced for the non-release of extremely dangerous people, but surely we have to have a better method than someone sitting in an office all by himself determining the rights of someone else. I am not saying that what we are doing is wrong, but, like Senator Hastings, I would like to see a better process than the taking away of someone's rights unilaterally.

Mr. Crawford: I do not disagree with you as to the methods to be employed. In other words, I don't disagree with a judicial or quasi-judicial hearing where a person has the right to representation. All I am asking is that, while you go through the processes, you do not release the individual since, during that time, he could commit another offence. If it can be established in due course of law that the prisoner constitutes a danger, then he never leaves the institution.

Senator Hastings: Well, we have that legislation, and I don't know why it is not being used.

The Chairman: Perhaps, Mr. Crawford, you could comment on one other matter that has been raised. You implied that one of the problems with the definition of what constitutes an infraction of discipline is that a shop instructor might be nervous about pointing the finger at the bully in the shop; in other words, that he would rather just ignore anything except the most overt actions or offences rather than identify that one person and call him to account.

It seems to me that part of your presentation implies that penalties are awarded with apparent leniency, because the guards are working in an atmosphere of fear and would rather ignore any infractions and avoid the consequences of having to tell an inmate that he is going to lose days. If I am correct in assuming that that is what was behind your comment, would it not be better to have it the other way around; that we do not have earned remission, as you suggest, but that a decision be made at the monthly meetings as to which inmates have conducted themselves so well that they can be awarded a day, rather than having days taken away from them? Would that work?

Mr. Crawford: The problem here is that institutions have a tripartite organization: the management, the inmates and the staff. Certainly, the staff feels a lack of support from manage-

[Traduction]

affirmer en leur nom qu'ils s'opposent à la suspension immédiate puisqu'il s'agit d'un nouveau concept.

Toutefois, je ne suis pas en désaccord avec vous, monsieur le sénateur, même s'il faut dire que parmi les fonctionnaires qui seront chargés de se prononcer sur la liberté d'un prisonnier il y aura des experts, qui savent comment traiter avec autrui et prendre des décisions fondées sur leur expérience, leurs connaissances et leur formation. Ce sont des êtres humains, pas le gouvernement directement, qui se prononceront sur le sort d'autres êtres humains, et parmi eux, il y a beaucoup de spécialistes chevronnés et sérieux.

Le sénateur Nurgitz: Le prisonnier toutefois n'a pas la chance d'être entendu, ce qui est contraire à certains droits que nous jugeons fondamentaux. J'aimerais moi aussi que soit adopté un mécanisme empêchant la mise en liberté des criminels très dangereux, mais il y a sûrement une meilleure méthode que celle qui consiste à laisser un employé de bureau déterminer seul quels seront les droits d'un détenu. Je ne dis pas que ce que nous faisons est mauvais, mais, comme le sénateur Hastings, j'aimerais que le détenu ne soit pas privé unilatéralement de ses droits.

M. Crawford: Je ne suis pas en désaccord avec vous au sujet des méthodes à employer. En d'autres termes, je ne suis pas contre la tenue d'une audition judiciaire ou quasi-judiciaire assurant au détenu le droit d'être représenté. Je tiens uniquement à ce que le détenu ne soit pas mis en liberté avant que la décision ne soit prise étant donné qu'il pourraient entre temps commettre un autre crime. Si, suivant la loi, le prisonnier est jugé dangereux, il ne sera jamais autorisé à sortir du pénitencier.

Le sénateur Hastings: La loi nous permet de l'exiger, je ne sais pas pourquoi nous n'y avons pas recours.

Le président: Monsieur Crawford, vous pourriez peut-être commenter un autre des points soulevés. Vous avez laissé entendre que pour ce qui est des infractions à la discipline, un chef d'atelier pourrait craindre de s'en prendre aux durs-à-cuire de l'atelier; en d'autres termes, il préférerait tout simplement feindre d'ignorer tout sauf les actes ou les crimes les plus fragrant plutôt que d'interpeller un détenu et lui demander des comptes.

Il me semble qu'une partie de votre exposé laisse entendre que les sanctions sont imposées avec une indulgence évidente parce que les gardiens travaillent dans la crainte et préfèrent, par peur des représailles, feindre d'ignorer les infractions pour éviter de faire savoir à un détenu que sa réduction de peine sera limitée. Si j'ai bien compris ce que votre exposé laissait entendre, ne serait-il pas mieux d'envisager la question de la façon inverse; au lieu d'accorder une remise de peine méritée, comme vous le proposez, on pourrait identifier au cours d'une réunion mensuelle les détenus qui se sont mérités, par leur conduite exemplaire, un jour de remise; on pourrait donc leur accorder des jours de remise au lieu de leur en ôter? Serait-ce possible?

M. Crawford: Le problème vient du fait que les pénitenciers comprennent trois groupes distincts: la direction, le personnel et les détenus. Il est certain que le personnel ne se sent pas

[Text]

ment. Historically, if an instructor threw an inmate out of the shop because he was being disruptive, for example, sooner or later the inmate would be sent back to work in that shop and the inmate, in all probability, would ridicule and harass that officer.

I do not want to appear to be defending wardens and management, but the problem is that there is a limited amount of work available in most institutions. If an inmate indicates that he wants to work, then he must be assigned to a particular job, and if he is in a particular institution where he can only do certain work, and has already been thrown out of that work, the warden is pressured as to whether the inmate should be paid or not. In some cases the inmate tells the warden that he will not be disruptive any more, and, because the warden places him back in the work area, the staff is under the impression that they are being overridden, and a lack of confidence develops.

There is also the real fear in every institution that, if we take anything away from the inmates, the institution will be lost. Every officer and every staff member looks forward to going home at the end of the day. That is why I am against the imposition of overtime—and that is what it is. It is imposed; it is not sought after. Overtime is imposed because of shortages of staff, those shortages being a result of poor planning, or whatever. The human resources they have are not enough. Most, if not all staff, want to get out of the institution and go home to their family and carry on with their lives. It is not a good place to work.

I have had a reporter ask me what it was like, and I could only tell him that, if he had ever been confronted by someone who wanted to strike him, and tried to talk his way out of it and eventually got out of it, but was nervous afterwards and had rubbery knees and so forth, because he was almost beaten up, and if he could envision himself in that position eight hours a day, 365 days a year, that that would be the feeling.

Some inmates try to get the better of you all the time. Also you must remember that inmates stay the same age, but the staff gets older. After a while, staff members run out of steam and cannot get back at those people.

That is part of the problem. There is an enthusiasm by staff to avoid causing a conflict in an institution. There is an enthusiasm by management to avoid causing a conflict. A manager appears to be working well if he has not had anyone killed or has not had any major riots. If he has done that, he is successful at keeping the lid on. The expression used is that "the warden has been able to keep the lid on this week".

It is the inmates who pick the time to be disruptive. They scare the hell out of both the staff and the wardens. But this may happen at any time, and then the tension starts.

A staff member is not going to tell an inmate that he is going to dock him one day's remission because he is not working industriously. Why should the guard be the one who kindles the fire? If everything is peaceful, we say give them their remission because it gets them out faster. That may not

[Traduction]

appuyé par la direction. Par le passé, quand un chef d'atelier expulsait un détenu d'un atelier pour mauvaise conduite par exemple, le détenu y retournait tôt ou tard et, selon toute probabilité, ridiculisait et harcelait le chef d'atelier.

Je ne veux pas paraître défendre la direction, mais il faut se rendre compte que dans la plupart des établissements, les possibilités de travail sont limitées. Le détenu qui manifeste ce désir de travailler doit être affecté à un emploi précis, mais s'il a déjà été expulsé du seul atelier de l'établissement où il est détenu, le directeur est forcé de se demander si le détenu doit être payé ou non. Dans certains cas, quand le directeur, assuré des bonnes dispositions du détenu, l'autorise à retourner travailler, les employés ont l'impression qu'on se moque d'eux et perdent confiance.

Dans tous les pénitenciers, on craint qu'en privant le détenu de la moindre chose, le pénitencier court à sa perte. Tous les gardiens et tous les employés ont hâte de rentrer chez eux à la fin de la journée. C'est pourquoi je m'oppose aux heures supplémentaires obligatoires, mais on les a imposées sans consultation. Les heures supplémentaires sont obligatoires en raison de la pénurie de personnel due peut-être à un manque de planification. Les ressources humaines sont insuffisantes. La plupart sinon la totalité des employés ne pensent qu'à quitter le pénitencier et à rentrer chez eux pour retrouver leur famille. Ce n'est pas un milieu de travail sain.

A un journaliste qui m'avait demandé de lui décrire le travail dans un pénitencier, je n'ai pu faire autrement que de le comparer à l'état de nervosité et de faiblesse que ressentirait 8 heures par jour et 365 jours par an celui qui vient d'échapper belle à un assaillant qui se préparait à l'attaquer.

Certains détenus essaient de tirer le maximum de vous en tout temps. Il faut aussi se rappeler que les détenus ne vieillissent pas, mais que le personnel, lui, vieillit. Après un certain temps, les employés manquent d'énergie et ne peuvent plus travailler avec les détenus.

C'est une partie du problème. Les employés cherchent à éviter de provoquer un conflit au sein de l'établissement, et la direction aussi. Un cadre est réputé faire un bon travail s'il n'a pas eu de meurtre ni d'émeute importante. Il a donc réussi à empêcher que des troubles éclatent.

Ce sont les détenus qui choisissent le moment opportun pour perturber la vie du pénitencier. Le personnel et le directeur ont une peur bleue des détenus. L'émeute peut survenir n'importe quand et alors la tension monte.

Un employé n'ira pas annoncer à un détenu qu'il doit limiter sa réduction de peine parce qu'il n'a pas bien travaillé. Pourquoi serait-ce au gardien de jeter de l'huile sur le feu? Si tout est calme, nous demandons de leur accorder leur réduction de peine pour les faire sortir au plus vite. Ce n'est probablement

[Text]

be the right way to go about it, but that is the way of life in an institution.

Senator Lapointe: I hope you do not have contracts for goods with precise dates on them?

Mr. Crawford: The instructors and lower echelon supervisors do, and they get pressure from the warden or regional headquarters if they do not deliver on time. There is an uncooperative work crew, yet the managers are riding herd if production is not achieved.

Production goals are set, and incentives of money are offered to inmates if they work overtime. Other incentives might be a steak dinner. That is sometimes held out as an incentive to get the work finished on time.

There are many pressures. Other departments are screaming: "Where is the swing set you promised us?" There are many pressures because of the production system, notwithstanding that we are dealing with inmates and peace officers.

Senator Hastings: Before we adjourn, Madam Chairman, I should like to pay tribute to the membership of your union, through you, who do the work you have alluded to, 365 days a year, on the front line. They are sometimes the unsung heroes, and I sometimes wonder if we do not make their job a great deal more difficult by being unaware of what we want them to do. I have heard them say: "Tell us what you want us to do?" We, as legislators, never seem to be able to make up our minds. One year it is love them, and the next year it is hate them.

When working in those institutions on the late night shift, one can become very confused and can face a dangerous situation, because that fuse is always burning. I think those who work on the front lines with these offenders are worthy of commendation.

Mr. Crawford: Thank you, senator. I appreciate that.

Senator Godfrey: I should like to pay tribute to Mr. Crawford personally because he has been a very thoughtful and excellent witness.

The Chairman: Before we adjourn, I should like to ask you one further question for the record, because I do think it is pertinent.

You mentioned that you do have a shortage of staff at the moment. Would you like to put a general figure on the record because we are contemplating legislation which would considerably add to the prison population. I would like to know what the present shortage might be.

Mr. Crawford: Some officials from the Department of the Solicitor General are probably going to accuse me of paying you money to ask these questions because they are questions that are critical to us as well.

In the past five years we have had to face a lot of difficulty. Perhaps government policy has brought about that difficulty, or perhaps the present administration has brought about that difficulty, but we have concerns with terminology such as

[Traduction]

pas la bonne attitude à adopter, mais c'est la vie de pénitencier.

Le sénateur Lapointe: J'espère que vous n'avez pas de contrat qui vous oblige à respecter des délais de livraison?

M. Crawford: Les chefs d'atelier et les surveillants en ont et ils se font talonner par le directeur ou l'administration régionale quand ils ne respectent pas les délais. L'équipe de travail n'est pas coopérative, mais les cadres continuent de talonner si la production n'est pas atteinte.

Des objectifs de production sont établis et une rémunération supplémentaire est offerte aux détenus qui font des heures supplémentaires. On peut aussi leur offrir un bon repas. C'est un moyen qui est utilisé parfois pour faire faire le travail dans les délais prescrits.

La pression vient de toutes parts. D'autres ministères nous harcèlent et nous demandent si ce qui leur a été promis est prêt. Il y a beaucoup de pression exercée en raison du système de production et ce même si nous travaillons avec des détenus et des agents de la paix.

Le sénateur Hastings: Avant de lever la séance, madame le président, j'aimerais rendre hommage, par votre entremise, aux membres de votre syndicat qui accomplissent le travail de première ligne dont vous avez parlé 365 jours par an. Ce sont parfois des héros méconnus, et je me demande si nous ne leur compliquons pas la tâche en ne sachant pas vraiment ce que nous attendons d'eux. Ils nous demandent de leur dire ce que nous attendons d'eux mais nous, en tant que législateurs, ne semblons jamais être en mesure de nous décider. Nous oscillons d'une année à l'autre entre la sympathie et l'antipathie.

L'employé qui travaille de nuit dans un pénitencier peut se sentir déconcerté et en danger devant les menaces constantes. Je pense que ceux qui travaillent directement avec des criminels méritent nos éloges.

M. Crawford: Je vous remercie beaucoup, monsieur le sénateur, de ce commentaire.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais rendre hommage à M. Crawford lui-même pour la qualité et le sérieux de son témoignage.

Le président: Avant de lever la séance, j'aimerais vous poser une autre question que je juge pertinente.

Vous nous avez dit qu'il avait une pénurie de personnel à l'heure actuelle. Pourriez-vous nous donner des chiffres à ce sujet étant donné que nous songeons à adopter une loi qui augmenterait considérablement le nombre des détenus. J'aimerais savoir en quoi consiste la pénurie actuelle.

M. Crawford: Certains fonctionnaires du ministère du Solliciteur général m'accuseront peut-être de vous avoir soudoyé pour me poser cette question parce que c'est un problème crucial pour nous aussi.

Depuis cinq ans, nous éprouvons beaucoup de difficultés. Il se peut que la politique gouvernementale ou encore l'administration actuelle en soit la cause, mais nous nous soucions d'expressions comme «l'optimisation des coûts» et «la gestion

[Text]

"cost effectiveness", and "management-by-risk." These are terms that reflect the present-day management of the penitentiary service.

We have had a .8 of one per cent cut-back issued by Treasury Board on person years. I understand that that went out to most departments. That translates, I am told, to 82 person years that will be given up by Correctional Service Canada.

Now, we have been briefed somewhat on that, but one of the things that that translates to is that all of the CX-7s and some of the CX-8s—which are the senior correctional officers, men with 20 or 30 years' service—are to be declared redundant.

In negotiations with the department, it has been decided that the department would make every effort to find them alternative jobs, but the position in the institutions will be removed. They will be done away with. No longer will we need, theoretically, a CX-7 or a CX-8 to run an institution. That function will be taken over by the CX-5s and CX-6s. Presumably, the people who will be laid off will be downgraded to CX-5 or a CX-6 job and still continue on, so hopefully we will not lose quality.

We are still trying to find out from the parole side of CSC how many, if any, parole officers this will involve, but again, until they renovate their Case Management Formula—some of this, some of that plus X—we cannot find that out.

Yesterday, in a meeting with Mr. Yeomans, the Commissioner of the CSC, we were advised that they had been notified of another .2 of one per cent reduction, which translates to, I have been told, another 20 person years.

Senator Hastings: Twenty more?

Mr. Crawford: Yes, and we have not even got the first one settled.

So, those are chipping away at the existing person years we have. They are sacrifices as far as I know, because it is interdepartmental. Everybody must contribute.

We have also gone through the management of CSC purchasing what is called a SDIP—Perimeter Intrusion Detection systems. These are cameras and tripwires. Edmonton is the flagship for this system. Those devices will replace penitentiary guards on towers. The problem is that those towers have men in them with rifles and were preventative. The cameras are simply recorders. They react after the guy is on his way out. They do not stop him but the department hopes that the vehicle outside will. When an officer phones in sick, instead of having two vehicles around the perimeter fence, they will only have one because they are short staffed. We feel that inmates are going to get outside because we do not have that facility. We have what they call post-analysis that took place a few years ago where so-called experts from management went around and determined how many posts you really need to operate on a shift which resulted in a reduction of posts in the majority of the institutions, which means that you do not need as many staff.

[Traduction]

par le risque». Ces expressions décrivent la gestion actuelle des pénitenciers.

Le Conseil du Trésor a réduit de 0.8 p. 100 le nombre d'années-personnes dans les pénitenciers. Je pense qu'il a agit, de la même façon pour la plupart des ministères. Ce pourcentage équivaldrait, m'a-t-on dit, à 82 années-personnes, selon le Service correctionnel du Canada.

Ceci dit, je dois ajouter que, selon cette mesure, tous les CS-7 et quelques CX-8, c'est-à-dire les agents correctionnels supérieurs, qui ont entre 20 et 30 d'années de service, seront déclarés excédentaires.

Dans nos négociations avec le ministère, il a décidé qu'il ferait tout son possible pour leur trouver d'autres emplois, mais leurs postes seront supprimés. Nous n'aurons plus besoin, en théorie, d'un CX-7 ou d'un CX-8 pour diriger un pénitencier. Les fonctions de direction seront prises en charge par les CX-5 et les CX-6. Vraisemblablement, les employés qui devraient être mis à pied seront rétrogradés à des postes de CX-5 ou CX-6 et continueront d'exercer les mêmes fonctions de sorte que la qualité des services rendus ne sera pas, espérons-le, amoindrie.

Nous ne savons pas encore quel sera, en ce qui concerne le Service correctionnel du Canada, le nombre d'agents de liberté conditionnelle qui seront touchés, mais encore une fois, jusqu'à ce que leur méthode de gestion des cas soit mise à jour, outre les autres mesures, nous ne pourrons le savoir.

Hier, au cours d'une réunion avec M. Yeomans, Commissaire du Service correctionnel du Canada, il nous a appris qu'il y aurait une autre réduction de 0,2 p. 100, ce qui représente, selon ce qu'on m'a dit, 20 années-personnes.

Le sénateur Hastings: Vingt de plus?

M. Crawford: Oui, et nous n'en sommes même pas encore à la première réduction.

C'est ainsi qu'on réduit le nombre de nos années-personnes. Il s'agit de sacrifices, autant que je sache, parce que c'est une mesure interministérielle. Nous devons tous contribuer.

Nous avons aussi étudié la question des achats du S.C.C. concernant ce que nous appelons S.D.I.P.—(Système de détection d'intrusion périphérique). Il s'agit de caméras et de fils qui déclenchent un système d'alarme. Ce système a été installé pour la première fois à Edmonton. Ces mécanismes remplaceront les gardiens dans les miradors. Le problème est que les hommes dans les miradors sont armés de fusils, qui constitue une mesure préventive; tandis que les caméras ne font qu'enregistrer. Elles ne donnent le signal qu'après que le détenu est sorti. Elles ne peuvent l'arrêter mais le ministère espère que le véhicule situé à l'extérieur pourra le faire. Lorsqu'un agent est absent à cause de maladie, au lieu d'avoir deux véhicules autour de la clôture périphérique, il n'y en aura qu'un, à cause de la pénurie de personnel. Nous croyons que les détenus profiteront de la situation. Nous avons procédé à ce que l'on appelle une analyse des postes il y a quelques années où des prétendus spécialistes de la gestion ont fait une étude et déterminé combien de postes il faut en réalité pour fonctionner en équipes, ce qui a entraîné une réduction du nombre de

[Text]

As I mentioned before, we have educational facilities. An inmate with anywhere from grade I to grade XIII can apply for and receive further advancement and education. We used to have our own teachers who were part of the staff and were members of my unions. They were fully qualified to teach all grades, similar to the old red schoolhouse where they had multi-grade classrooms. They were also peace officers and were required to be in attendance at the institution for seven and a half hours a day. Those jobs have all been done away with and the money is now being spent on contracting out. It comes out of a different budget. Our biggest problem is if a disturbance arises or an inmate goes missing, people who are contracted from school boards, simply remove themselves from the premises. They do not have peace officer status and cannot bear arms. Also, they are not responsible for care, custody and control. They simply deliver a service.

If I were a contract teacher coming into this classroom where there is supposed to be 20 inmates in attendance and they are not there, I would simply turn around and go home. As I mentioned, the school day is approximately four and a half to five hours but we had the public service teachers in there for seven and a half hours and they could be required to take up arms to prevent a riot and so forth. We do not have those persons in there any more. They cannot guard a barrier while a correctional officer goes to the scene of a disturbance.

More frequently we are going to contracting out because it is a convenient way to hide costs. It does not come out of the same budget as salaries do. Has I known that this question would come up I would have been prepared with other examples. Those are just the ones off the top of my head that are causing a lot of dissension within the ranks of the staff. Historically, an officer who worked in a particular area could be seen visually by another officer, which was referred to as the buddy system. With that system, if an inmate grabbed you, at least another officer could ring the alarm and try to isolate the situation and set you free. One officer told me that he could be dead for three days before his family found out what happened to him. In place of the buddy system, they wear what they call portable personal alarms. If you are grabbed by an inmate, hopefully you are going to have time to press your alarm. Unfortunately, so many of these mechanisms go off accidentally that the response is nil. People phone up and ask if you rang your alarm accidentally and if an inmate has a knife at your throat you are going to say that you did ring it accidentally. A guard goes to the washroom and he drops his pants and this alarm hits the floor and the buzzer goes off. After the first two or three times the ERT team is not going to go crashing into the washroom after you even if there is an inmate in there with you. Those are some of the difficulties.

[Traduction]

postes dans la majorité des établissements. Ainsi un personnel réduit suffirait à la tâche.

Comme je l'ai dit plus tôt, nous avons des programmes de formation et d'éducation. Un détenu, quel que soit son niveau d'éducation de la première à la troisième année, peut participer à un programme de perfectionnement et d'éducation. Auparavant, nous avions nos propres enseignants qui faisaient partie du personnel et qui étaient membres de nos syndicats. Ils étaient parfaitement qualifiés pour enseigner à tous les niveaux, comme dans les anciennes petites écoles à classes multiples. Nos professeurs étaient aussi agents de la paix et ils étaient tenus d'être présents 7½ heures par jour. Tous ces postes ont été supprimés, et les fonds servent maintenant à recruter des enseignants de l'extérieur. Il s'agit d'un budget différent. Notre problème le plus grave vient du fait que s'il se produit des troubles ou si un détenu manque à l'appel, les enseignants des commissions scolaires, engagées à contrat, quittent simplement les lieux. Ils ne sont pas agents de la paix ni autorisés à porter une arme. Ils ne sont pas non plus responsables de la garde et de la surveillance des détenus. Ils ne font que fournir un service.

Si j'étais un professeur engagé à contrat et que j'arrivais dans une classe où il devrait y avoir 20 détenus et que ceux-ci étaient absents, je partirais tout simplement. Comme je l'ai dit, les cours durent environ 4½ heures à 5 heures par jour, mais lorsque nous avions des professeurs de la Fonction publique, ceux-ci étaient présents 7½ heures par jour et ils pouvaient être appelés à se servir d'une arme pour empêcher une émeute, etc. Mais ces postes ont été supprimés. Les professeurs que nous recrutons maintenant ne peuvent pas assurer une surveillance pendant qu'un agent du Service correctionnel se rend sur la scène de l'émeute.

Il arrive fréquemment que nous engagions des professeurs à contrat parce que c'est une façon commode de camoufler les coûts, qui ne sont pas imputés au même budget que les salaires. Si j'avais prévu cette question, j'aurais pu vous donner d'autres exemples. Les précisions que je viens de vous donner me sont venues à l'esprit parce qu'ils causent beaucoup de dissensions parmi le personnel. Traditionnellement, un agent qui travaillait dans un secteur particulier pouvait toujours être vu par un autre agent, et c'est ce que l'on appelait le système de compagnonnage. Avec ce système, si un détenu attaquait un agent, il y avait au moins un autre agent qui pouvait sonner l'alarme et essayer de le libérer. Un agent m'a dit qu'il pourrait être mort depuis trois jours avant que sa famille n'apprenne ce qui lui est arrivé. Au lieu du système de compagnonnage, les agents portent maintenant un dispositif d'alarme. Si un détenu attaque un agent, celui-ci, espérons-le, aura le temps de pousser le bouton d'alarme. Malheureusement, il y a un si grand nombre de ces mécanismes qui se déclenchent actuellement, que la réponse est nulle. On appelle pour demander si l'alarme a été déclenchée accidentellement, mais si un détenu vous tient avec un couteau sur la gorge, vous allez dire que vous l'avez fait par accident. Si un garde laisse tomber ses pantalons dans les salles de toilette et que le bouton d'alarme touche le plancher, il part accidentellement. Après deux ou trois fausses alarmes, l'équipe d'intervention en cas

[Text]

It has been decided that female guards will be put in male institutions. That brings up a lot of problems from inmates regarding privacy and so forth. We are trying, as a union, to get the male staff to accept their being imposed upon because this is one of the biggest problems. Females have been singled out as a target group. When they hold a competition on the street only females can apply and this is a problem. We were doing all right when we used to say that a male or female can apply and whoever won the competition the staff accepted as being the best suited for the job. When you have females only applying, the staff says that perhaps there was a male who could have been more successful. Therefore, we are getting second, third or fourth best and you cannot stop people from thinking that way. In addition, the male staff are not allowed to transfer from institution to institution. To work in a maximum institution is very dangerous and wearing on you and you might want to move to an institution where there is less security and fewer hassles. The department has prevented any males from transferring because they want to get this group of female officers in there.

Unfortunately, what management has done is effectively turned the male staff against their female counterparts. I am having a lot of trouble with my own members trying to convince them that we have to give the female guards a chance. I firmly believe that the use of female guards is beneficial in a male institution. I do not know about the vice versa, but to be honest with you, Mr. Yeomans has told me that he has discriminated because he will now allow male staff to apply for jobs in a prison for women. That really goes beyond me, but that is not the most upsetting thing. It is the fact that it is very difficult for female officers to come in and work in a male institution because the male officers have been forced to resent them being imposed.

In addition to all of those kinds of difficulties, they are short-staffed. We are required to do more paper work as time goes on. I do not know if Mr. Pinder brought along the case management manual to show you, but we have paper-burden problems in the penitentiary service. We are no longer dealing with an inmate and listening to his situation and responding to him as an individual. We are filling out a form about the whole thing and eight people have to sign the damn document before any action can be taken.

Senator Hastings: The thrust of your remarks then is that you are being asked to reduce 102 person years, and we are being asked to inflict another 400 to 500 inmates into the system.

Mr. Crawford: One of the things that speaks well of a large institution is that whether there is one inmate or a thousand inmates in it, so long as there is one guard in a tower with a rifle, he can control them. As far as an inmate being rehabili-

[Traduction]

d'urgence ne se précipitera pas dans les toilettes, même s'il y a un détenu qui vous attaque. Voilà quelques-unes des difficultés.

Il a été décidé que les femmes qui sont gardes seront affectées dans des pénitenciers pour hommes, ce qui entraîne beaucoup de problèmes chez les détenus, en ce qui concerne leur intimité, etc. Nous essayons, en tant que syndicat, de faire accepter cette situation au personnel masculin parce que c'est là l'un des plus grands problèmes. Les femmes ont été désignées comme groupe cible. Lorsqu'il y a un concours ouvert, seules les femmes peuvent faire une demande et c'est là le problème. Tout allait bien lorsque le concours était ouvert aux hommes et aux femmes et que le candidat reçu était accepté par le personnel comme le meilleur pour le poste. Mais lorsqu'il n'y a que des femmes qui font une demande, le personnel croit que peut-être un homme aurait pu être mieux qualifié. Par conséquent, on ne peut pas l'empêcher de penser que nous choisissons le deuxième, troisième ou quatrième meilleur candidat. En outre, les mutations d'un établissement à l'autre ne sont pas autorisées pour le personnel masculin. Il est très dangereux et fatigant de travailler dans un établissement à sécurité maximum, et un agent pourrait vouloir une mutation dans un établissement à sécurité minimum où il y a moins de tensions. Le ministère n'autorise pas les mutations chez les gardes masculins, parce qu'il réserve ces postes aux agents féminins.

Malheureusement, la direction a ainsi monté le personnel masculin contre ses homologues féminins. J'ai beaucoup de difficultés avec mes propres membres à essayer de les convaincre qu'il faut donner une chance aux gardes féminins. Je crois fermement que les services de gardes féminins peuvent se révéler avantageux dans un établissement réservé aux hommes. Je ne sais pas si le contraire le serait, mais pour être honnête avec vous, M. Yeomans m'a dit qu'il ne permettrait pas aux employés masculins de faire une demande pour un poste dans une prison réservée aux femmes. Cela me dépasse, mais ce n'est pas ce qui me préoccupe le plus. C'est le fait qu'il est très difficile pour les agents féminins de travailler dans un établissement réservé aux hommes parce que les agents sont irrités du fait qu'elles leur sont imposées.

Outre toutes ces difficultés, il y a une pénurie de personnel. On nous demande de faire de plus en plus de travail administratif. Je ne sais pas si M. Pinder vous a montré le manuel de gestion des cas, mais nous avons des problèmes de paperasserie dans les pénitenciers. Il ne s'agit plus de rencontrer un détenu et de le traiter sur une base personnelle. Nous ne faisons que remplir des formulaires et il faut que huit personnes signent le document avant qu'une mesure soit adoptée.

Le sénateur Hastings: Votre principale préoccupation semble concerner le fait qu'il y aura une réduction de 102 années-personnes, et que l'on vous demande de vous occuper de 400 à 500 détenus de plus.

M. Crawford: L'une des caractéristiques les plus importantes d'un grand établissement, qu'il y ait un ou des milliers de détenus, c'est qu'on trouve un garde armé d'un fusil dans une mirador afin d'assurer la surveillance. En ce qui concerne la

[Text]

tated is concerned, if you have one penitentiary employee for each inmate to deal directly with him, both arguments apply, but I do not see a problem with an additional 400 or 800 inmates.

Senator Hastings: Security-wise, you do not see a problem?

Mr. Crawford: I see a problem in that they are going to double-bunk. In a homosexual situation, that is what they have been hoping for. But where an inmate is looking for privacy and the cell is the only place he has for it, and he has to put up with somebody else who may not want to be quiet or whatever, then there is the potential for a flare-up. I was told that we are one of the few remaining nations with single bunking and perhaps it is time we gave it up. I do not agree with that. What happened is that somebody made an erroneous judgment not too long ago about the expectation of how many inmates we were going to get in the system and now they are trying to blame the inmates for it. I guess it was a management miscalculation.

I do not blame them for that too much. This is the management-by-risk attitude I talked of earlier. We do not staff all of the positions in an institution even though our experts say we should. We will take the risk that no inmate will know about it and thereby try to escape. We take the attitude that we are not going to build an institution because no one will commit an offence in the next six months and be incarcerated.

I would not want to react and say that you should deny the passage of this amendment because it is going to put more inmates in the institutions for the staff to handle. They are going to have to deal with that whether or not this bill is passed because the statistics are already 20 per cent higher than were anticipated.

I believe they will have to open up the B.C. Penitentiary again and, judging by the current statistics, they will have to buy lots of other properties over the next few years.

The Chairman: I would thank you very much for your patience. Senators Hastings and Godfrey have expressed the feelings of all committee members in regards to the union which you represent. I think your perspective will be helpful to us in our consideration of this bill.

Mr. Crawford: Thank you very much.
The committee adjourned.

[Traduction]

réhabilitation des détenus, s'il y a dans le pénitencier un employé pour chacun des détenus, les deux arguments s'appliquent, mais je ne vois pas de problèmes en ce qui concerne 400 ou 800 détenus de plus.

Le sénateur Hastings: Quant à la sécurité, vous ne voyez pas de problème?

M. Crawford: Je vois un problème en ce qui concerne les lits superposés. C'est ce que les homosexuels espèrent. Mais dans le cas d'un détenu qui veut avoir un peu d'intimité et que le seul endroit où il peut l'avoir, c'est dans sa cellule, et qu'il doive la partager avec un autre qui ne soit pas aussi tranquille, c'est là une situation susceptible d'entraîner des troubles. On m'a dit que nous sommes l'un des rares pays qui utilisent encore les lits simples dans les pénitenciers et qu'il serait peut-être temps d'abandonner cette pratique. Je ne suis pas d'accord. Ce qui s'est produit, c'est que quelqu'un a fait une erreur de jugement il n'y a pas si longtemps concernant le nombre de détenus à prévoir dans les pénitenciers et à cause de cela, nous nous en prenons maintenant aux détenus. Je suppose qu'il s'agissait d'une erreur de calcul de la part de la direction.

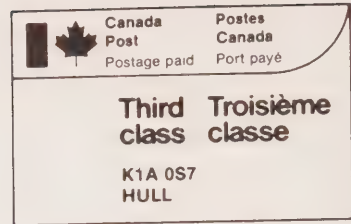
Je ne peux pas trop le lui reprocher. C'est l'attitude que prend la direction face au risque, et j'en ai parlé plus tôt. Nous ne remplissons pas tous les postes vacants dans un établissement même si, de l'avis des spécialistes, nous devrions le faire. Nous prenons le risque qu'aucun détenu ne le saura et que par conséquent il n'essaiera pas de s'échapper. Nous adoptons l'attitude qu'il n'est pas nécessaire de construire d'autres établissements parce que nous supposons que personne ne commettra de délit dans les six prochains mois et n'aura besoin d'être incarcéré.

Je ne veux pas dire que vous devriez empêcher l'adoption de cette modification parce que les agents des pénitenciers devront s'occuper d'un plus grand nombre de détenus. Ils devront le faire, que ce projet de loi soit adopté ou non, parce que selon les statistiques, il y en aura déjà 20 p. 100 de plus que prévu.

Si on en juge par les statistiques actuelles, il faudra ouvrir de nouveau le pénitencier de la Colombie-Britannique, et acheter beaucoup d'autres propriétés à cette fin au cours des prochaines années.

Le président: Je vous remercie beaucoup de la patience dont vous avez fait preuve. Les sénateurs Hastings et Godfrey ont exprimé les sentiments de tous les membres du Comité en ce qui concerne le syndicat que vous représentez. Je suis d'avis que votre point de vue nous sera utile lors de l'étude du projet de loi.

M. Crawford: Je vous remercie.
La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

From the Union of Solicitor General Employees:

Mr. Wayne Crawford, Executive Secretary-Treasurer.

Du Syndicat des employés du solliciteur général:

M. Wayne Crawford, secrétaire-trésorier exécutif.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Tuesday, March 1, 1983

Issue No. 45

Tenth proceedings on:
Bill S-32, "An Act to amend the
Penitentiary Act and
the Parole Act"

WITNESSES:

(See back cover)

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Président:
L'honorable JOAN NEIMAN

Le mardi 1^{er} mars 1983

Fascicule n° 45

Dixième fascicule concernant:
Projet de loi S-32, «Loi modifiant la
Loi sur les pénitenciers et la Loi
sur la libération conditionnelle de
détenus»

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
Doody	*Olson
*Flynn	Pitfield
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Stollery
Lamontagne	Tremblay
Lang	Walker
Langlois	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
Doody	*Olson
*Flynn	Pitfield
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Stollery
Lamontagne	Tremblay
Lang	Walker
Langlois	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, 23rd November, 1982:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Hastings, seconded by the Honourable Senator Bird, for the second reading of the Bill S-32, intituled: "An Act to amend the Penitentiary Act and the Parole Act".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 23 novembre 1982:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Hastings, appuyé par l'honorable sénateur Bird, tendant à la deuxième lecture du Bill S-32, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P., que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 1, 1983
(65)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 2:03 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Frith, Hastings, Lapointe, Neiman, Nurgitz, Robichaud and Rousseau. (7)

In attendance: Messrs. Donald MacDonald and William Bartlett, Research Branch, Library of Parliament.

Witnesses:

From the Government of British Columbia:

The Honourable L. Allan Williams, Attorney-General;

From Citizens United for Safety and Justice:

Mrs. Inge Clausen, Vice-Chairman;

Mr. Dan Hughes, Chairman.

The Committee resumed consideration of Bill S-32, "An Act to amend the Penitentiary Act and the Parole Act".

The Honourable Allan Williams made a statement and answered questions.

At 3:54 p.m. the sitting was suspended.

At 3:59 p.m. the sitting was resumed.

Mrs. Inge Clausen made a statement and with the other witness answered questions.

At 5:02 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 1^{er} MARS 1983
(65)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 14 h 03 sous la présidence de l'honorable sénateur Joan Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Frith, Hastings, Lapointe, Neiman, Nurgitz, Robichaud et Rousseau. (7)

Aussi présents: MM. Donald MacDonald et William Bartlett, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Témoins:

Du gouvernement de la Colombie-Britannique:

L'honorable L. Allan Williams, procureur général;

Du groupe Citizens United for Safety and Justice:

M^{me} Inge Clausen, vice-présidente;

M. Dan Hughes, président.

Le Comité reprend l'étude du projet de loi S-32 intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus».

L'honorable Allan Williams fait une déclaration et répond aux questions.

A 15 h 54, la séance est suspendue pour reprendre à 15 h 59.

M^{me} Inge Clausen fait une déclaration et, aidée de l'autre témoin, répond aux questions.

A 17 h 02, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul Belisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 1, 1983

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-32, to amend the Penitentiary Act and the Parole Act, met this day at 2 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, on your behalf, I am very pleased to welcome the Attorney Gen of the Province of British Columbia, the Honourable Allan Williams, whom we invited to appear, and we are very pleased that he accepted our invitation. You have copies of the brief before you, but Mr. Williams is going to read it, so you will have a chance to absorb the points he makes throughout. They are very important points and well worth our taking the time to consider them carefully.

The Honourable Allan Williams, Attorney General, Government of British Columbia: Thank you very much, Senator Neiman. Madam Chairman and honourable senators, I wish to express my appreciation to this committee for affording me the opportunity of appearing before you to present this brief.

I have been discussing with the Solicitor General of Canada the matter of mandatory supervision, for some considerable period of time. When I met with him last November he advised me that your committee would be dealing with legislation that he introduced and he invited me to make representations to your committee. We then considered the material we would present to you.

I am also obligated to express to this committee my thanks for suiting my convenience. I have been here for a day and a half attending other meetings, in connection with aboriginal issues, and those meetings are continuing. As a result, you accorded me the opportunity of coming at this time.

We welcome the opportunity to present our position before this committee, both in regard to the specific reforms proposed concerning mandatory supervision as set out in Bill S-32, and, more broadly, in regard to the mandatory supervision program as it presently functions in Canada, and as we hope it might be improved.

Prior to 1970, inmates in federal penitentiaries were rewarded for good behaviour in the institution by being released without supervision after serving approximately two-thirds of their sentence. This release was by law, as a result of statutory and earned remission. Several committees and commissions, the National Parole Board and police agencies, identified the need for a program to provide supervision of these inmates in the community. Inmates released through the discretionary parole system were already subject to release conditions and supervision, so it was felt that offenders released as a result of remission should be subject to similar conditions and supervision. Mandatory supervision was, therefore, introduced as a period of transition which would provide control, supervision and assistance during the last third of sentence for inmates released directly to the community.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 1^{er} mars 1983

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été déferé le projet de loi S-32 modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, se réunit aujourd'hui à 14 heures pour en étudier la teneur.

Le sénateur Joan Neiman (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, en votre nom, je suis très heureuse de souhaiter la bienvenue au procureur général de la Colombie-Britannique, l'honorable Allan Williams, que nous avons invité à témoigner. Vous avez en main un exemplaire du mémoire que M. Williams va lire; vous pourrez donc mieux comprendre les points qu'il soulèvera. Ils sont très importants et valent la peine que nous nous y attardions.

L'honorable Allan Williams, procureur général, gouvernement de la Colombie-Britannique: Merci beaucoup, sénateur Neiman. Madame le président, honorables sénateurs, je tiens à remercier votre Comité de me donner l'occasion de comparaître devant lui pour présenter ce mémoire.

J'ai parlé au Solliciteur général du Canada de la liberté sous surveillance obligatoire pendant assez longtemps. Lorsque je l'ai rencontré en novembre dernier, il m'a dit que votre Comité étudierait un projet de loi qu'il avait présenté et m'a invité à venir témoigner devant votre Comité. Nous nous sommes alors demandé quel genre de documents nous vous présenterions.

De plus, je tiens à vous remercier d'avoir tenu compte de mon horaire pour venir témoigner. Je suis à Ottawa depuis une journée et demie pour assister à d'autres réunions sur la question des droits des autochtones, réunions qui se poursuivent.

La Colombie-Britannique est heureuse de l'occasion qui lui est donnée de présenter sa position au Comité sénatorial sur les réformes proposées dans le projet S-32 aux modalités d'application du programme de la liberté sous surveillance obligatoire ainsi que sur le programme lui-même, la façon dont il est appliqué actuellement au Canada et les moyens de l'améliorer.

Avant 1970, les détenus des pénitenciers fédéraux ayant purgé les deux-tiers de leur peine et ayant fait preuve pendant cette période d'une bonne conduite étaient libérés sans surveillance aucune. Cette libération sanctionnée par voie législative résultait de la réduction méritée de peine et de la réduction de peine prévue par la loi. Plusieurs comités et commissions, la Commission nationale des libérations conditionnelles et les forces policières ont souligné la nécessité de mettre en œuvre un programme visant à surveiller le comportement des détenus dans la société. Comme la libération conditionnelle était déjà assujettie à des conditions spéciales et à la surveillance, on a jugé que la remise de la peine devrait l'être également. Il a donc été décidé d'instaurer le programme de la liberté sous surveillance obligatoire, dont l'objectif était de contrôler, de surveiller et d'aider les libérés ayant réintégré la société pour une durée égale au dernier tiers de leur peine.

[Text]

In the light of the experience since 1970, in our view mandatory supervision has failed to meet its original rehabilitative and protective objectives. As a result of this failure, serious public and official concern has been expressed to British Columbia regarding mandatory supervision. Our concern has focussed on three areas: first, the virtual automatic crediting of remission and apparent automatic release—and I emphasize the word “apparent”—of potentially dangerous offenders afforded by the program; secondly, the nature and number of violent offences committed by individuals on such supervision as presently provided; and thirdly, the re-release from penitentiaries of inmates whose mandatory supervision has been revoked.

The proposed reform outlined in Bill S-32, specifically that of retaining remission and mandatory supervision with new provisions to hold an offender until warrant expiry date in cases where mandatory supervision has been revoked, has the merit of eliminating the “revolving door” of re-release on mandatory supervision. It successfully addresses our third concern.

It is British Columbia's position, however, that this minimal change is not sufficient. This reform will not protect the community from those who should not be released prior to the expiry of their sentences. Without more than Bill S-32 offers, all offenders, regardless of their potential for violent crime, will be given one chance on such supervision. I should say that “chance” is the key word, because it is our concern that the chance is taken by the community. This change will not lead to any significant increase in public confidence in the conditional release program generally, and mandatory supervision in particular. Far more stringent measures, focussed on selected cases, are required.

It is our position that mandatory supervision should be significantly modified. Earned remission may be retained, resulting in the release of the majority of offenders without supervision upon the satisfaction of their sentences with remission, but only if a mechanism is established to screen all eligible releasees to identify potentially dangerous offenders prior to such release, with provisions either to hold these clearly dangerous offenders until the end of their sentences or to release them with stringent conditions and provision for intensive community supervision. These proposals, taken together, will significantly increase public confidence in the system of conditional release by ensuring that the protection of the community is the primary objective.

I am aware that many of you have been involved in considerations of mandatory supervision for many years. In 1971, I have to note, Senator Hastings said that mandatory supervision was the most retrograde step that he had ever seen in corrections in this country. He went on to say that you can never, never mandatorily supervise a man in regard to his conduct.

Senator Frith: It must have been another Senator Hastings.

Hon. Mr. Williams: In my view, experience since 1971 proves both the accuracy of what Senator Hastings said in

[Traduction]

Compte tenu des résultats obtenus depuis 1970, il nous faut conclure que le programme n'a pas atteint ses objectifs initiaux tant au niveau de la réadaptation des détenus que de la protection de la société. L'échec du programme a soulevé l'inquiétude du public et des autorités en Colombie-Britannique. Cette inquiétude est attribuable d'abord au fait que la rémission de peine semble automatique tout comme la libération de détenus potentiellement dangereux, ensuite à la nature et au nombre des crimes violents commis par ceux qui font l'objet de surveillance et enfin, à la libération à nouveau de détenus dont la liberté sous surveillance obligatoire a été révoquée.

Le changement proposé dans le projet de loi S-32 visant à ce que la remise de peine et la liberté sous surveillance obligatoire soient assujetties à de nouvelles dispositions comme celles consistant à obliger qu'un détenu demeure incarcéré jusqu'à la fin de son mandat d'incarcération, lorsque la liberté sous surveillance obligatoire a été révoquée règlera le problème des récidivistes. Il éliminera donc le troisième sujet d'inquiétude auquel nous venons de faire allusion.

La Colombie-Britannique est toutefois d'avis que ce changement n'est pas suffisant. Il ne protégera pas la société de ceux qui ne devraient pas être libérés avant l'expiration de leur peine. Si l'on ne va pas au-delà des dispositions du projet de loi S-32, tous les délinquants, qu'ils soient enclins à la violence ou non, seront admissibles à liberté sous surveillance. Il faut insister ici sur le terme «admissible», car c'est là un risque que prend la collectivité. L'adoption de ce changement ne signifiera pas que le public aura beaucoup plus confiance dans le programme de libération conditionnelle en général et dans la liberté sous surveillance en particulier. Des mesures beaucoup plus strictes s'imposent dans certains cas.

Nous estimons que le programme de la liberté sous surveillance obligatoire devrait être sensiblement modifié. On pourrait continuer d'accorder aux détenus des remises de peine et à libérer la plupart des délinquants sans surveillance lorsqu'ils auraient purgé la portion requise de leur peine, mais seulement s'il est possible d'évaluer tous les candidats admissibles à la libération afin d'établir s'ils sont potentiellement dangereux avant leur libération; les détenus jugés potentiellement dangereux ne devraient pas être libérés jusqu'à ce qu'ils aient fini de purger leur peine ou, s'ils le sont, devraient être assujettis à des règles de surveillance très stricte. Ces propositions pourraient ainsi grandement accroître la confiance du public dans le système de la libération conditionnelle en le convainquant qu'elles visent d'abord à protéger la société.

Je sais que beaucoup d'entre vous s'intéressent à la question de la liberté sous surveillance obligatoire depuis nombres d'années. En 1971, j'ai ici une note, le sénateur Hastings déclarait que la liberté sous surveillance obligatoire était la mesure la plus rétrograde jamais adoptée dans le système correctionnel canadien. Il poursuivait en disant qu'à son avis, jamais il n'était possible pour une personne d'être en liberté sous surveillance obligatoire.

Le sénateur Frith: Cela ne devrait pas être le même sénateur Hastings.

L'honorable M. Williams: A mon avis, l'expérience acquise depuis 1971 fait la preuve du bien-fondé des propos tenus par

[Text]

those days and the clear need at this time to re-examine mandatory supervision to achieve the original intent and to allay, to the extent possible, the concerns that Senator Hastings expressed a decade or more ago.

Our position on mandatory supervision is the result of extensive discussions with various elements of the justice system in our province. The British Columbia Board of Parole, crown counsel, the police and court services have been consulted, as have concerned citizens. Our proposals represent a consensus of the professional opinion of those who are directly involved in the justice system, and reflects as well the expressions of serious concern that have been directed to us by members of the public.

I note that later this afternoon you will have the opportunity of hearing from one of our concerned citizens, who has a particular experience in this regard.

We have a number of concerns about the very basis of the mandatory supervision program. Mandatory supervision has manifestly failed to meet what we consider to be its primary objective, the protection of the community. Figures contained in a recent study by the Solicitor General on conditional release indicate that over one-third of the persons released on mandatory supervision during an eight-year period, from 1970 to 1978, had their mandatory supervision revoked, either as a result of a new conviction or as a result of a violation of one of the conditions of their release. This is an unacceptably high level of failure, in our view. The same study indicates that in a five-year period, from 1975 to 1980, no fewer than 52 homicides were committed by offenders who were at large in the community on mandatory supervision. One particularly tragic case was the rape and murder of a young girl in British Columbia by such an inmate.

Senator Hastings: Is that Paul Richard Kocurek?

Hon. Mr. Williams: Kocurek, yes. Secondly, with regard to the inmate himself or herself, when mandatory supervision was introduced it was assumed that such supervision of inmates in the community would be effective. Research literature has since suggested that supervision has a minimal or, at best, a slight delaying effect on recidivism, especially in instances where offenders are resistant to authority. Further, supervision which was useful for the better risk offenders released on parole has not proven as beneficial for the high risk offenders released as a result of remission. Such offenders are often hostile to attempts to regulate and control their behaviour. They are frequently individuals who have been refused parole, or have had their paroles revoked earlier in their sentences, and they have thereby shown themselves unable or unwilling to enter into a co-operative relationship with a supervisor. The lack of adequate release plans for many of these inmates and the release of some in very high risk situations exacerbates this situation. Offender hostility towards mandatory supervision has been shown to have had a negative influence both within penitentiaries and in the community.

We are convinced that with a mechanism to screen high risk potentially dangerous offenders prior to release on mandatory supervision some of these individual tragedies would be avert-

[Traduction]

le sénateur Hastings à cette époque et de la nécessité absolue de réévaluer cette notion de liberté sous surveillance obligatoire afin d'en atteindre les objectifs initiaux et de dissiper, dans la mesure du possible, les appréhensions exprimées par le sénateur Hastings il y a une dizaine d'années.

La Colombie-Britannique a établi sa position au sujet de la liberté sous surveillance obligatoire après avoir discuté longuement de la question avec tous les intéressés, dont la Commission des libérations conditionnelles de la Colombie-Britannique, les avocats de la Couronne, les forces policières, les tribunaux et les citoyens préoccupés par la question. Ces propositions reflètent les vues des représentants du système judiciaire ainsi que les inquiétudes qui ont été exprimées par les citoyens.

Je sais que plus tard cet après-midi, vous aurez l'occasion d'entendre le témoignage d'un de ces citoyens qui a vécu une expérience toute particulière.

Nous avons plusieurs critiques fondamentales à formuler au sujet du programme de liberté sous surveillance obligatoire. Ce programme n'a pas réussi à atteindre son objectif principal qui est, à notre avis, de protéger le public. Les statistiques contenues dans le rapport du Solliciteur général sur la libération conditionnelle indiquent qu'entre 1970 et 1978, il a fallu révoquer la liberté sous surveillance obligatoire de plus du tiers des personnes l'ayant obtenue, soit qu'elles avaient commis un nouveau délit soit qu'elles avaient violé les conditions de leur libération. A notre avis, ce taux d'échec est beaucoup trop élevé. La même étude révèle que de 1975 à 1980, pas moins de 52 homicides ont été commis par des personnes jouissant de la liberté sous surveillance obligatoire. L'exemple le plus tragique est celui du viol et du meurtre d'une jeune fille en Colombie-Britannique, commis par une de ces personnes.

Le sénateur Hastings: S'agit-il de Paul Richard Kocurek?

L'honorable M. Williams: C'est exact. Lorsque le programme a été proposé, on a cru qu'il aiderait vraiment les détenus. Les recherches menées dans le domaine semblent indiquer que la surveillance n'a sans doute pour effet que de retarder la perpétration de nombreux crimes, particulièrement lorsque les délinquants refusent de se soumettre à l'autorité. De plus, la surveillance ne s'est pas montrée aussi utile pour les délinquants libérés sans surveillance obligatoire que pour ceux jouissant d'une libération conditionnelle. Ces délinquants s'opposent parfois carrément à ce qu'on réglemente et contrôle leur comportement. Il s'agit souvent de personnes à qui on a refusé la libération conditionnelle ou dont on a révoqué cette libération et qui ont prouvé qu'elles étaient incapables de collaborer avec un surveillant ou qu'elles ne voulaient absolument pas le faire. L'absence de dispositions particulières s'appliquant à ces détenus ainsi que la libération de ceux qui posent des risques très graves pour la sécurité de la société ne font qu'aggraver la situation. Il est prouvé que l'opposition des délinquants à la surveillance obligatoire a eu des conséquences négatives dans les pénitenciers et dans la société.

Nous sommes convaincus qu'il serait possible d'éviter des tragédies comme celles que nous avons mentionnées et de mieux protéger la société si l'on trouvait moyen d'identifier les

[Text]

ed and an increased level of protection to the community would result. The option proposed in the bill you are considering offers only limited scope for the protection of the public. Bill S-32 continues the mandatory release of potentially dangerous offenders. There is no mechanism to screen prisoners prior to such release. Release on mandatory supervision will still occur automatically as a result of so-called earned remission, and not by a deliberate act of granting release on an individual, merited basis.

I acknowledge, as the Solicitor General of Canada has pointed out to me on a number of occasions, that the criminal justice system provides an early means of dealing with dangerous offenders through the dangerous offender sections of the Criminal Code. However, the dangerous offender provisions will not deal with the problems posed by those high risk offenders who have already been sentenced and are currently serving determinate sentences in federal penitentiaries, or offenders whose dangerousness has become apparent as the sentence is being served. The dangerous offender provisions are used in British Columbia, and will continue to be used where appropriate. However, their use does not eliminate the need for further mechanisms to deal with the problems that are currently being experienced.

I also acknowledge that section 546.1 of the Criminal Code and the use of the provincial Mental Health Act provisions, allowing for the transfer of mentally ill or deficient offenders to psychiatric institutions, which are used in those qualifying cases in British Columbia, does not impact upon those potentially dangerous offenders who have not been diagnosed as mentally ill. Experience in other jurisdictions indicates that there are moves to reduce or eliminate the use of diminished responsibility provisions. It would obviously not be appropriate to extend the application of such provisions to solve the problems created by mandatory supervision as it is currently practised. The increased use of the Criminal Code or provincial Mental Health Act provisions in this regard would not be appropriate in the cases which are giving rise to our concern. To do so would be both illogical and dangerous.

With respect to the tragic case alluded to earlier in my submission, the offender in question had been assessed by a psychiatrist and was not found to be mentally ill, yet he was assessed as dangerous. No mechanism existed for holding him until the end of his sentence. Therefore, despite the considerable risk he posed to the community—a risk that was early identified, I might say—he was automatically released on mandatory supervision. Regrettably, the nature of the supervision afforded did not prevent the commission of a violent and tragic crime.

As the Chairman of the National Parole Board, Mr. Outerbridge, has declared:

The level of supervision—the intensity—is not very high. The actual face to face contact may be once a week.

Obviously such a degree of supervision cannot prevent the commission of crimes. It does not offer an acceptable level of protection to the community. Neither, might I say, does it

[Traduction]

délinquants dangereux avant de les mettre en liberté sous surveillance obligatoire. Le projet de loi que vous étudiez en ce moment n'offre pas une meilleure protection au public étant donné qu'il continue à permettre la libération sous surveillance obligatoire de délinquants potentiellement dangereux. Il ne prévoit aucun mécanisme permettant d'identifier les prisonniers dangereux avant leur libération. On continuera de libérer automatiquement les détenus qui auront obtenu ce qu'on appelle une réduction de peine méritée, au lieu d'accorder la liberté, cas par cas, à ceux qui la méritent vraiment.

Je reconnais, comme le Solliciteur général du Canada me l'a souligné à plusieurs reprises, que les articles 687 et 688 du Code criminel permettent, au départ, de s'attaquer aux délinquants dangereux. Néanmoins, ces dispositions ne règlent pas les cas des délinquants dangereux déjà condamnés, qui purgent des peines d'une durée déterminée dans les pénitenciers fédéraux, ou ceux dont on sait qu'ils sont dangereux seulement depuis qu'ils sont incarcérés. Les dispositions touchant les délinquants dangereux sont appliqués en Colombie-Britannique et continueront de l'être opportunément. Elles ne constituent toutefois pas une solution aux problèmes auxquels nous faisons face actuellement.

De la même façon, l'article 546.1 du Code criminel et les dispositions de la Loi provinciale sur la santé mentale qui permettent le transfert des délinquants souffrant de maladies ou de déficiences mentales aux hôpitaux psychiatriques et auxquels nous avons recours en Colombie-Britannique, lorsque le cas le justifie, ne peuvent pas s'appliquer aux délinquants dangereux, mais sains d'esprit. Il semblerait également que le recours à ces dispositions soit de moins en moins fréquent dans d'autres provinces. Il ne conviendrait donc pas d'élargir l'application de ces dispositions en vue de résoudre les problèmes que posent actuellement le programme de la liberté sous surveillance obligatoire. Le recours plus fréquent aux dispositions du Code criminel ou de la Loi provinciale sur la santé mentale ne serait pas approprié dans les cas qui nous préoccupent. Une telle initiative serait illogique et dangereuse.

Dans le cas tragique auquel nous avons déjà fait allusion, le délinquant avait été examiné par un psychiatre qui l'avait trouvé sain d'esprit, quoique dangereux. C'est pourquoi, en l'absence de mécanismes permettant de l'incarcérer jusqu'à l'expiration de sa peine, il a obtenu sa liberté sous surveillance obligatoire malgré les risques considérables qu'il posait à la société, risques qui étaient déjà connus, je dois dire. Malheureusement, cette surveillance n'a pas suffi à l'empêcher de commettre un crime violent et tragique.

Comme l'a déclaré le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, M. Outerbridge:

«La surveillance n'est pas très étroite. Le plus souvent, le libéré ne rencontre l'agent chargé de sa surveillance qu'une fois par semaine.»

Une telle surveillance ne suffit pas à prévenir le crime, ni à protéger efficacement la société. Puis-je me permettre d'ajouter en outre que cette surveillance est absolument inutile pour

[Text]

offer any help to the offender, however desperately he may wish it or need it.

I have had the opportunity, as I know members of this committee have, to consider the recent decisions in the courts of Ontario in the case of Marlene Moore, which case I understand is to be appealed to the Supreme Court of Canada. In the decision of the Ontario Court of Appeal reference is made to the report of the Canadian Committee on Corrections, which was delivered on March 31, 1969, at page 350 of which it said:

The aim should be to develop a system under which almost everyone would be released under some form of supervision. It is best if he is released at the point at which the chances for his successful reintroduction to community life would be highest. This means the extension of parole as we now know it to every case possible.

However, there will be many who will not qualify for parole and they should also be subject to supervision. This can be accomplished by making the period of statutory remission a period of supervision in the community, subject to the same procedures that apply to parole. This means the release would be subject to conditions and to return to complete his sentence in the institution if he violates those provisions. He should also receive the same kind of assistance and control through supervision that applies to parolees.

It is my assessment that the concerns properly expressed by the commission in 1969 have not been followed through in mandatory supervision as it is currently practised in Canada.

The commission was also concerned in 1969 as to the effect that supervised release might have upon the parole system itself. I think that concern was proper, and those concerns are alive today.

Mandatory supervision failures have had a detrimental effect on the discretionary parole system. As the situation stands now, the board has only after-the-fact responsibility and control, yet it is, however wrongly, criticized for the failures of mandatory supervision. These cases have increased the confusion in the public mind as to the objectives of and authorities for releasing prisoners. More than a dozen years ago the Ouimet Committee on Corrections, to which I referred a moment ago, anticipated just this situation. The committee reported:

Since the success rate among these inmates is apt to be less than among those who qualify for parole, some name for this program other than parole should be used so that there will be no confusion between the success rates of parole and the success rates of this new program.

[Traduction]

le délinquant, que ce dernier veuille désespérément l'obtenir ou en ait besoin.

J'ai eu l'occasion, tout comme certains membres du Comité, je le sais, d'étudier les décisions récentes des tribunaux de l'Ontario dans l'affaire Marlene Moore, et je crois savoir que la cause sera portée en appel à la Cour suprême du Canada. Dans sa décision, la Cour d'appel de l'Ontario cite le rapport du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle, déposé le 31 mars 1969. En page 350, le Comité déclare ceci:

L'objectif premier devrait être d'élaborer un système suivant lequel presque tous les détenus pourraient être libérés tout en étant astreints à une certaine forme de surveillance. Évidemment, il est préférable que les détenus soient libérés au moment où leurs chances de réintégration harmonieuse dans la société sont les meilleures. Cela veut donc dire qu'il faudrait élargir les dispositions de la libération conditionnelle pour qu'elles deviennent applicables à tous les cas possibles.

Toutefois, beaucoup ne seront pas admissibles à la libération conditionnelle et devraient aussi faire l'objet d'une certaine surveillance, mesure qui pourrait être adoptée en faisant de la période de remise de peine prévue par la loi une période de surveillance dans la société, assujettie aux mêmes modalités que la libération conditionnelle. Ainsi, les détenus seraient soumis à certaines conditions et devraient retourner purger leurs sentences dans l'établissement carcéral au cas où ils violeraient ces dispositions. De même, ils devraient recevoir le même genre d'aide et être soumis au même contrôle en période de surveillance qu'en période de libération conditionnelle.

A mon avis, les auteurs de la liberté sous surveillance obligatoire, appliquée comme elle l'est actuellement au Canada, n'ont pas tenu compte des préoccupations légitimes du Comité en 1969.

En 1969, le Comité se disait aussi inquiet des répercussions que la libération d'un détenu sous surveillance obligatoire pouvait avoir sur le système même des libérations conditionnelles. Je crois que cette préoccupation était tout à fait justifiée et qu'elle vaut toujours aujourd'hui.

Les échecs du programme de surveillance obligatoire ont aussi eu une incidence négative sur le régime discrétionnaire des libérations conditionnelles. Au point où en sont les choses, la Commission n'exerce de responsabilité et de contrôle «qu'après coup» et pourtant on lui reproche, à tort, les échecs du programme de surveillance obligatoire. Ces cas d'échec font que le public comprend encore moins bien qu'avant qui décide de la remise en liberté des détenus et quels sont les objectifs visés. Il y a de cela plus de douze ans, le Comité Ouimet sur la réforme pénale et correctionnelle avait prévu cette même situation. On lit dans son rapport:

Étant donné que le taux des réussites parmi ces détenus serait vraisemblablement inférieur à celui des détenus qui remplissent les conditions d'obtention de la libération conditionnelle, ce programme devrait porter un nom différent de celui de libération conditionnelle pour qu'il n'y ait

[Text]

Clearly, a different name has not materially lessened the confusion. The reforms that are proposed in our submission will have a beneficial effect on the discretionary parole system by minimizing mandatory supervision failures and reducing confusion by clearly lodging responsibility for all releases with parole boards.

We favour a substantial modification of the mandatory supervision program, as in its present form it is unable to rehabilitate offenders or offer increased protection to the public. The following are the ways we believe these concerns can be addressed.

First, the retention of earned remission, as set out in section 24(1) of the Penitentiary Act, and the release of the majority of offenders without supervision upon the satisfaction of their sentences, with remission. We would stress that such remission should be truly earned and not be granted automatically. As a drafting detail, these sections of the Penitentiary Act and the Prison and Reformatory Act need clarification to authorize the granting of a graduated portion of remission each month rather than nothing or 15 days, as is presently the case. For these inmates released without supervision, there is a wide range of services offered by private agencies such as the John Howard Society which are available. Inmates would be able to participate in the after-care programs and services offered by these organizations on a voluntary basis. A large portion of the \$3 million currently spent annually on ineffective supervision of offenders on mandatory supervision could be saved or redirected to be more effectively spent through private agencies.

Secondly, we do not advocate a return to a pre-1970 situation, where all inmates are released without supervision. We propose the establishment of a screening mechanism which would utilize information gathered in institutional and community pre-release reports to the community. This would require an additional qualification to the earned remission provisions of the Penitentiary Act. Remission would then be subject to being lost not only for disciplinary infractions in prison but also if there were cogent reasons to believe that, if released, an offender would commit further violent crimes.

We recognize that only a very small proportion of offenders are dangerous. We are aware that dangerousness is difficult to predict and that there is a risk of over-predicting violent behaviour. This can lead to the creation of false negative errors, errors of releasing offenders who will later commit violent offences, are far more serious, and ultimately more tragic than false positives, as the loss of 52 lives in the five years has demonstrated. We feel that in the case of high risk,

[Traduction]

pas de confusion entre les taux de réussite de la libération conditionnelle et ceux de ce nouveau programme.»

Les réformes proposées dans le présent mémoire auront un effet positif sur le régime discrétionnaire des libérations conditionnelles en réduisant le nombre des échecs de la surveillance obligatoire et élimineront la confusion en attribuant clairement la responsabilité de toutes les libérations aux commissions de libérations conditionnelles.

Nous favorisons une modification en profondeur du régime de surveillance obligatoire puisque, dans sa forme actuelle, il ne permet ni de réadapter les délinquants ni d'offrir une protection accrue à la société. Voici les solutions que nous proposons.

Premièrement, le maintien des réductions de peine méritées, conformément au paragraphe 24(1) de la Loi sur les pénitenciers, et l'élargissement de la majorité des délinquants sans surveillance dès qu'ils auront purgé leurs peines, avec réductions. Nous insistons sur le fait que ces réductions doivent être réellement méritées et non pas accordées automatiquement. Sur le plan de la rédaction proprement dite, ces articles de la Loi sur les pénitenciers et de la Loi sur les prisons et les maisons de correction doivent être éclaircis de façon à autoriser chaque mois l'octroi d'une réduction progressive de peine plutôt que 0 ou 15 jours. Les détenus libérés sans surveillance ont accès à une vaste gamme de services offerts par des organismes privés tels que la Société John Howard. Les détenus seraient en mesure de participer aux programmes d'assistance post-pénale et d'obtenir les services offerts par ces organismes sur une base volontaire. Une large part des 3 millions de dollars actuellement consacrés chaque année à la surveillance inefficace de délinquants libérés sous surveillance obligatoire pourrait être économisée et consacrée aux services plus efficaces que dispensent les organismes privés.

Deuxièmement, nous ne sommes cependant pas favorables à un retour à la situation antérieure à 1970 où tous les détenus étaient libérés sans surveillance. Nous proposons l'établissement d'un mécanisme de sélection qui se fonderait sur les renseignements recueillis dans les rapports institutionnels et communautaires préalables à la remise en liberté et qui permettrait d'identifier les délinquants virtuellement dangereux dont la remise en liberté sans surveillance après une réduction de peine méritée constituerait un risque indu pour la société. Il faudrait, pour ce faire, ajouter des conditions aux dispositions concernant les réductions de peine méritées de la Loi sur les pénitenciers. Les réductions de peine méritées pourraient alors être perdues non seulement pour des infractions à la discipline à l'intérieur de la prison, mais aussi s'il y avait de sérieuses raisons de croire que le délinquant pourrait commettre des crimes violents après sa mise en liberté.

Nous admettons que seule une très faible proportion des délinquants sont dangereux. Nous savons qu'il est difficile de prévoir dans quelle mesure ils le seront et que nous risquons de prévoir un nombre excessif de cas de comportement violent. Cela peut entraîner des erreurs «faussement positives». Or, nous croyons que les répercussions d'erreurs «faussement négatives», qui surviennent lorsqu'on libère des délinquants qui commettront ultérieurement des infractions violentes, sont

[Text]

potentially dangerous offenders the justice system has erred on the side of the offender to the detriment of the community. We feel that this imbalance must be corrected.

Thirdly, we recommend that criteria be established, either in statute or in regulations, for the identification of offenders whose remission may be forfeited. Such criteria, placed into law, would reduce the number of over-predictions of violent behaviour that some people would fear.

Fourthly, we propose that the process of review be made the responsibility of parole boards. It has been suggested by the Solicitor General of Canada that such reviews would involve a great increase in parole boards' work-loads. We believe, however, that no significantly increased work-load should accrue. Current procedures involve a parole officer preparing a pre-release report on every offender to be released on mandatory supervision. If the report indicates cause for concern, staff in the board's regional offices bring the case to the attention of the board.

It is only in this process that the board can impose special conditions on a mandatory supervision certificate. Under the present system the board does not have the power to refuse a release, so the work are limited so far as the parole board is concerned, irrespective of what they may identify as being a potential problem. The time now spent on reviewing mandatory supervision cases where pre-release reports indicate that special conditions are necessary or desirable would be eliminated and replaced by the proposed review of high risk offenders only. This would allow the board to concentrate its efforts on those offenders identified as potentially dangerous, rather than expending resources on non-dangerous cases which clearly do not require review.

Fifthly, we envisage two possible outcomes to such reviews: release with stringent conditions or retention in the penitentiary until the end of the full term of imprisonment. Those inmates in the former category would be subject to intensive supervision when released, unlike the present situation where supervision seems minimal at best. They would be potentially less dangerous than those in the second category, who would be held until their warrant expiry date.

Sixthly, this proposal envisages a system which would allow officers of the board and corrections officials, on the basis of an inmate's offence, previous record and information obtained during the serving of a sentence, to identify cases for such review. The rights of the offender can be protected by ensuring

[Traduction]

beaucoup plus graves et, finalement, beaucoup plus tragiques que les erreurs faussement positives, comme l'a démontré la perte de 52 vies en cinq années. Nous croyons que dans le cas des délinquants virtuellement dangereux et qui posent de grands risques, le système de justice a joué en faveur des délinquants et contre la société. Ce déséquilibre doit être corrigé.

Troisièmement, nous recommandons l'établissement de critères, soit dans une loi soit dans des règlements, pour déterminer dans quels cas les délinquants pourraient perdre leurs réductions de peine. Si l'on intégrait de tels critères dans la loi, le nombre de cas appréhendés de comportement violent se rapprocherait davantage de la réalité.

Quatrièmement, nous proposons que le processus de révision incombe aux commissions des libérations conditionnelles. Le Solliciteur général du Canada a prétendu que de telles révisions augmenteraient considérablement la charge de travail des commissions des libérations conditionnelles. Nous croyons cependant que la Commission nationale des libérations conditionnelles n'aurait pas à assumer une charge de travail accrue. La procédure actuelle exige qu'un agent des libérations conditionnelles prépare un rapport préalable à la libération pour chaque délinquant qui doit être libéré sous surveillance obligatoire. Si le rapport fait état de motifs d'inquiétude, le personnel des bureaux régionaux de la Commission porte le cas à l'attention de la Commission.

Celle-ci peut, dans ce cas seulement, imposer des conditions spéciales dans le certificat de surveillance obligatoire. En vertu du système actuel, comme la Commission n'a pas le pouvoir de refuser une libération, le travail est fait mais les résultats en sont limités, du moins en ce qui concerne la Commission des libérations conditionnelles, peu importe le problème éventuel qu'elle peut avoir identifier. Le temps que l'on consacre présentement à la révision des cas de surveillance obligatoire, quand les rapports préalables à la libération indiquent que des conditions spéciales sont nécessaires ou souhaitables, serait consacré plutôt à la révision proposée à l'égard des délinquants qui posent les plus grands risques. La Commission pourrait alors concentrer ses efforts sur les délinquants soupçonnés d'être dangereux, au lieu de consacrer des ressources à des délinquants qui ne sont pas dangereux et dont le cas, de toute évidence, n'a pas besoin d'être revu.

Cinquièmement, nous prévoyons que ces révisions donneront deux résultats: des remises en liberté assorties de conditions rigoureuses ou la détention en établissement pénitentiaire jusqu'à l'expiration de la totalité de la peine d'emprisonnement. Les détenus qui tombent dans la première catégorie seraient assujettis à une surveillance intensive au moment de leur libération, contrairement à la situation actuelle où la surveillance est minime, au mieux. Ils seraient potentiellement moins dangereux que ceux de la seconde catégorie, qui seraient détenus jusqu'à l'expiration de leurs mandats d'incarcération.

Sixièmement, cette proposition prévoit un système qui permettrait au personnel de la Commission et aux agents de correction de déterminer des cas nécessitant une telle révision en fonction de l'infraction commise par le détenu, de ses antécédents et des renseignements recueillis pendant qu'il pur-

[Text]

that appropriate due process provisions are included, with respect to both the serving of notice and the hearing itself.

In a number of cases, including the recent British Columbia case of Claude St. Louis and the Ontario case of Marlene Moore, the National Parole Board suspended the release of dangerous inmates who were about to be discharged on mandatory supervision. The Solicitor General of Canada and the Chairman of the National Parole Board believed that the Parole Act gave boards the authority to suspend on the basis of preventing the commission of further crimes. This power had seldom been used directly on release in such immediate manner. Nevertheless, the board was prepared to test its power in this regard in specific cases, despite what we perceive to be the lack of a clear legislative mandate.

The practice of immediate suspension, or gating, as it is commonly known, has been challenged in the Moore case. As I indicated a few moments ago, we have decisions of both the Supreme Court of Ontario and the Ontario Court of Appeal effectively ruling that the practice of gating is not valid. Mr. Justice Eberle, in handing down his decision in the Supreme Court of Ontario, Trial Division, said:

... if Parliament, having elsewhere denied the National Parole Board any discretion in granting release under mandatory supervision, intended section 16 of the Parole Act to give the Board an equivalent power, by means of the roundabout and indirect procedure of "gating", to deny an inmate effective release, it would and should have said so clearly. Although the obscure provisions to be found throughout the Act in question justify the hard criticisms meted out by many judges before me, that does not enable me to throw to the winds all the usual and normal canons of statutory interpretation when considering section 16. If in spite of the language it has chosen to employ in that section, Parliament intended to legalize "gating", it will have to rewrite the legislation. I have no power to do that.

This case is important, honourable senators, because it indicates that the Chairman of the National Parole Board recognizes the problem, that he had an inmate in custody for whom no amount of supervision would be effective, and he chose this means of ensuring that that person, while momentarily released, was immediately brought back into the institution. Courts have found that, without specific legislative authority, this cannot be done. I think, and our submission is, that the legislation should give that authority, with the proper kind of review and the proper protections that are necessary to ensure that due process is followed.

In the Ontario case, Marlene Moore was released despite a psychiatric report which stated that, although she was not certifiable under the Mental Health Act:

[Traduction]

geait sa peine. Les droits du délinquants peuvent être protégés si l'on inclut des dispositions appropriées concernant l'application régulière de la loi en ce qui a trait aux avis et aux audiences elles-mêmes.

Dans un certain nombre de cas, y compris celui de Claude St-Louis en Colombie-Britannique et de Marlene Moore en Ontario, la Commission nationale des libérations conditionnelles a suspendu la libération de détenus dangereux qui allaient être libérés sous surveillance obligatoire. Le Solliciteur général et le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles croient que la Loi sur la libération conditionnelle de détenus confère un tel pouvoir aux commissions lorsqu'il s'agit de prévenir la perpétration de nouveaux crimes. Ce pouvoir avait rarement été utilisé si tôt après l'élargissement. Néanmoins, la Commission était disposée à éprouver son pouvoir à cet égard dans certains cas précis malgré l'absence, à notre avis, d'un mandat législatif clair.

La pratique de la suspension immédiate, «gating» comme on l'appelle, a cependant été contestée dans l'affaire de Marlene Moore. Comme je l'ai mentionné il y a quelques instants, la Cour suprême et la Cour d'appel de l'Ontario ont jugé que la pratique de la suspension immédiate n'était pas valide. M. le juge Eberle, en rendant sa décision, à la Division des procès de la Cour suprême de l'Ontario, s'est dit d'avis que:

... si le Parlement, qui a par ailleurs refusé à la Commission nationale des libérations conditionnelles tout pouvoir discrétionnaire relativement à la libération sous surveillance obligatoire, avait voulu que l'article 16 de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus accorde à la Commission, au moyen d'une procédure indirecte de «suspension immédiate» le pouvoir équivalent, de refuser à un détenu sa libération réelle, il l'aurait stipulé clairement, comme il le devait. Les dispositions obscures que l'on trouve dans la loi en question justifient les critiques rigoureuses prononcées par de nombreux juges avant moi, mais cela ne me permet pas, au moment d'examiner l'article 16, de faire fi de tous les canons habituels et normaux de l'interprétation statutaire. Si malgré le libellé qu'il a choisi d'employer dans ledit article, le Parlement a voulu légaliser la «suspension immédiate», il devra réécrire la loi. Je ne suis pas habilité à le faire.

Cette affaire est importante, honorables sénateurs, car elle montre que le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles reconnaît le problème, à savoir qu'il avait sous sa garde un détenu qu'aucun genre de surveillance ne permettrait de contenir et qu'il a voulu ainsi s'assurer que cette personne, bien que momentanément libérée, retournerait immédiatement en prison. Les tribunaux ont statué que, sans autorité législative précise, cela ne pouvait être fait. Je crois, et c'est ce que nous disons dans notre mémoire, que la loi devrait conférer cette autorité et prévoir le genre d'examen et de protection appropriés pour assurer que la loi est appliquée en bonne et due forme.

Pour ce qui concerne le cas de l'Ontario, Marlene Moore a été libérée malgré un rapport psychiatrique où il est dit que même si on ne peut la déclarer atteinte d'aliénation mentale en vertu de la Mental Health Act,

[Text]

... there is, quite obviously, from her history, a potential for violence to herself and others.

The report goes on to state that Marlene Moore:

... if released under mandatory supervision, would present a considerable risk to society.

In the tragic case we had in British Columbia, the medical evidence with regard to the potential for violence and danger was much stronger than in the case of Marlene Moore.

It is clear that the Solicitor General of Canada feels that the board acted correctly in the case of Moore and others. The Supreme Court of Ontario and the Ontario Court of Appeal have ruled otherwise. As I say, I understand that we may see this taken to the Supreme Court of Canada. Judicial pronouncements can always be of assistance in such matters, but nothing will assist in the resolution of this problem so much as a clear legislative statement from Parliament. In our view, without intending in any way to prejudice what the Supreme Court of Canada might say, neither the current legislation nor the proposals in Bill S-32 will be sufficient.

In conclusion, I would say that the provisions contained in Bill S-32 are neither reasonable nor adequate to respond to the problems, in the broadest sense, of dangerous prisoners. It is unthinkable that the test of whether a prisoner is dangerous or not depends upon the commission of a new violent crime. Society demands more of us than that. It is clear that this legislation will continue to permit the automatic early release of potentially dangerous offenders, and the bill puts the public at risk in the hands of a prisoner whose record in the community or in the penal system clearly indicates that he or she is dangerous.

We believe that the options we have placed before you in this submission will, on the other hand, enhance the protection of the public, allow the community and the board, by way of a review, to control the release of high risk offenders, yet still safeguard the rights of an offender by providing for a review which is clearly mandated by statute and is supported by appropriate due process provisions.

Honourable senators, I am grateful for having had the opportunity to make this submission to you. If any clarification is required, I should be happy to respond to your questions to the extent that I am able.

The Chairman: Thank you, Mr. Williams.

Senator Hastings: Thank you, Mr. Williams, for your statement this afternoon. You have very succinctly zeroed in on our areas that have been giving this committee a great deal of concern as we have proceeded with our consideration of Bill S-32. There is mandatory supervision, remission and the violent offender, to which I would add, and which I would like to discuss with you later on, the spectacular failures. I would like to discuss your brief with you in that order.

[Traduction]

... ses antécédents démontrent clairement qu'elle pourrait commettre des actes de violence contre elle-même et contre d'autres.

Le rapport ajoute que M^{lle} Moore:

... si elle était libérée sous surveillance obligatoire, ferait peser un danger considérable sur la société.

Dans l'affaire tragique de la Colombie-Britannique, le dossier médical du criminel était beaucoup plus étayé que celui de Marlene Moore au chapitre de la propension à la violence et du danger pour la société.

Il est évident que le Solliciteur général du Canada croit que la Commission a agi correctement dans les affaires Moore et autres. La Cour suprême de l'Ontario et la Cour d'appel de l'Ontario en ont jugé autrement. Je le répète, je comprends qu'on puisse en appeler de ces jugements devant la Cour suprême du Canada. Ceux-ci peuvent toujours être utiles dans les cas de ce genre, mais la solution réside dans la présentation, par le Parlement, d'un projet de loi non équivoque à ce sujet. A notre avis, et nous n'avons pas l'intention de porter préjudice au jugement que pourrait rendre la Cour suprême du Canada, ni la loi actuelle ni les propositions contenues dans le projet de loi S-32 ne suffiront.

En conclusion, je dirais que les dispositions contenues dans le projet de loi S-32 ne constituent une solution ni raisonnable ni adéquate aux problèmes, dans le sens le plus large du terme, des délinquants dangereux. Il est impensable que l'on attende qu'un délinquant commette un nouveau crime violent pour décider s'il est dangereux ou pas. La société exige de nous beaucoup plus que cela. Il est clair que la présente loi continuera de permettre la libération anticipée et automatique de délinquants soupçonnés d'être dangereux; le projet de loi met la société à la merci d'un détenu dont le comportement au sein de la collectivité ou du régime pénitentiaire révèle clairement qu'il est dangereux.

Nous croyons, par contre, que les options de réforme que nous proposons dans ce mémoire, offriront une meilleure protection à la société et permettront à celle-ci et à la Commission de contrôler, au moyen d'une révision, la libération des délinquants les plus dangereux tout en sauvegardant les droits du délinquant au moyen d'une révision clairement autorisée par la loi et appuyée par des dispositions adéquates concernant l'application régulière de la loi.

Honorables sénateurs, je suis heureux d'avoir été invité à comparaître aujourd'hui et d'avoir pu présenter ce mémoire. Je tenterai de répondre aux questions que vous voulez peut-être me poser.

Le président: Merci, monsieur Williams.

Le sénateur Hastings: Merci, monsieur Williams, de votre exposé. Vous avez, de façon très succincte, traité de quatre questions sur lesquelles le Comité s'est attardé dans le cadre de son étude du projet de loi S-32. Je veux parler de la surveillance obligatoire, de la réduction de peine ainsi que du délinquant violent. J'ajouterais à ceux-ci le sujet que j'aimerais aborder avec vous plus tard, le taux fort élevé d'échec. J'aimerais que l'on étudie ces questions dans cet ordre.

[Text]

You have consigned mandatory supervision to the fate I think it deserves. It is gratifying to me to receive the support of the Government of British Columbia now on a view that I held 11 years ago. At that time so one listened. I do not know whether we will have any more success now, but I hope with your support we may bring an enlightened attitude to the matter of mandatory supervision. It failed for the reasons you stated. All that has really happened in the intervening years is that the National Parole Board has gone from 12 members to 89 members. Counting part-time and community members there are now 89 members making decisions. There is no evidence whatsoever that the quality of the decisions has changed in any regard. The parole supervision staff has increased in the same ratio; more regional and district offices have been opened and more staff have been hired. It has all been to no avail with respect to the original objective of mandatory supervision.

Mr. Williams, on page 9 of your brief you have correctly identified the problem as to the automatic operation of remission. However, we have to look at this clearly and objectively. We would all like to believe that our institutions are full—over full, over crowded—and that all those inmates are each day busily going about the work of rehabilitating themselves, going to school, going to shops, going to counselling, to psychiatric and psychological counsellors, and that they are totally dedicated to the business of trying to change their way of life. Unfortunately, that is not the case.

Last week the committee heard a witness who told us how challenging was the work in institutions of making mail-bags and mail-boxes. But we have to look at it in the light of what it is really like in those institutions and the all-pervading negative atmosphere of custody. We were told by that witness last week that the withdrawal of remission was used very rarely, and only in cases of very grave offences. It is hard to discuss what is meant by applying yourself industriously. In these institutions the biggest job for the administration, we heard last week, is keeping the lid on the joint; you don't do anything disturbing; the inmate tries to get through each day somehow without any trouble, and the administration spend all of their time keeping the lid on, so you do not take away any remission unless you really have to, because you do not want any trouble.

I would like to think that we could do what you have suggested, Mr. Williams, turn it around and say remission will be earned; a man will be called every month and told, "You haven't applied yourself industriously this month; you only get 10 days." I am desperately and totally aware that that would lead to exactly the same condition that you have today, that nobody will take that remission away, because there will be trouble within the institution. It is a subjective decision, and there will have to be appeals and so on. I would like to think it would work, that we could adopt that proposal, that for a

[Traduction]

Vous avez parlé de la surveillance obligatoire en termes que j'estime opportuns. Il m'est très agréable d'obtenir aujourd'hui l'appui du gouvernement de la Colombie-Britannique relativement à un point de vue que j'ai soutenu il y a onze ans. Personne n'avait toutefois prêté l'oreille à l'époque. J'ignore si nous aurons plus de succès maintenant, mais j'espère que grâce à votre appui, nous pourrions éclairer les gens sur la question de la surveillance obligatoire, dont l'échec est attribuable aux raisons que vous avez données. Tout ce qui est survenu dans l'intervalle, c'est que le nombre de membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles est passé de 12 à 89, si l'on tient compte des employés à temps partiel et des représentants de la collectivité; 89 personnes prennent maintenant des décisions. Rien n'indique toutefois que la qualité des décisions ait été altérée. Le personnel de surveillance s'est accru dans les mêmes proportions; d'autres bureaux régionaux et de district ont été ouverts et des employés ont été recrutés. Cela n'a toutefois eu aucune incidence sur l'objectif établi initialement pour la surveillance obligatoire.

Monsieur Williams, à la page 9 de votre mémoire, vous avez correctement identifié le problème en ce qui a trait à la remise de peine automatique. Je crois toutefois qu'il nous faut examiner cette question clairement et objectivement. Nous aimerions tous que nos pénitenciers soient remplis, surpeuplés même, et que tous ces détenus travaillent chaque jour à leur réadaptation, suivent des cours, se rendent dans des ateliers, rencontrent des conseillers, des psychiatres et des psychologues et, enfin, consacrent tous leurs efforts à tenter de changer leur mode de vie. Ce n'est malheureusement pas le cas.

La semaine dernière, le Comité entendait un témoin qui lui faisait part du défi que représentait, dans un établissement pénitentiaire, la fabrication de sacs postaux et de boîtes aux lettres. Mais il nous faut considérer cette question en tenant compte de ce qui se passe vraiment dans ces établissements et de l'atmosphère négative de garde qui y règne. Ce même témoin nous disait qu'il arrivait très rarement qu'on annule une réduction de peine, si ce n'est en cas d'infractions très graves. Il est difficile de dire ce qu'on entend par travailler intelligemment. Dans ces établissements, le plus gros effort de l'administration, d'après ce qu'on nous a dit la semaine dernière, consiste à maintenir l'ordre; pas question de déranger; le détenu tente de vivre au jour le jour sans causer trop de problèmes et l'administration passe tout son temps à contrôler la situation. Il n'est donc pas question, si vous ne voulez pas avoir d'ennui, d'annuler une réduction de peine sans y être vraiment obligé.

J'aimerais croire que nous pouvons faire ce que vous avez proposé, monsieur Williams, c'est-à-dire renverser les choses et dire que la réduction de peine sera méritée, que le détenu sera convoqué tous les mois et qu'on lui dira: «Comme vous n'avez pas suffisamment mis de cœur à l'ouvrage ce mois-ci, vous n'avez droit qu'à 10 jours». Je suis fort conscient que là encore nul n'oserait supprimer la réduction de peine, étant donné les ennuis que cela causerait à l'intérieur de l'établissement. Il s'agit d'une décision subjective qui devra faire l'objet d'appels et ainsi de suite. J'aimerais penser que cela fonctionnerait, qu'

[Text]

month a man could be told he had earned 15 days, 10 days, five days or nothing, but in practice it will not work.

In British Columbia you grant remission on sentences. Could you tell me how you administer that remission in your provincial institutions, and do you really think it would work in a federal institution?

Hon. Mr. Williams: I think your concerns are well placed. I would like to come back some time and make another presentation on what I and my officials believe needs to be done with our entire system of corrections to overcome many of the problems to which you have referred, and on which obviously witnesses who have come before you have provided you with information. I am not able to do that today, but let me say that we have the opportunity of providing for provincial prisoners a range of opportunities in our correctional system, which unfortunately is presently not available in the federal system.

We attempt, at the earliest possible time, to identify prisoners who can be removed from our most secure institutions and placed in work camps where they can be effectively employed. We have forestry camps, and camps that are involved extensively in fisheries activities, and various community work projects. We have one camp in one of our communities, and it is a major support to a number of community organizations; they build park benches; they clean the streets; they are welcomed in the community; they are not at large, but they are welcomed because of the kind of assistance they provide.

We attempt to give our prisoners a range of opportunities that will enable them to return to society without the serious consequences of some of the attitudes that are developed as a result of continuing strict custodial arrangements. That is fortunately, in many senses, an opportunity we have because of the nature of the offences for which provincial offenders fall into our system. There is no question that the nature of the crimes for which people are sentenced into federal penitentiaries are such that this range of activity may not be possible. However, this need not deter the penitentiary service from thinking to offer ranges of opportunities that will be available to prisoners, while at the same time ensuring the protection of the community. Practically it can work, but I am afraid that the administration of our prisons—and this is not unique to Canada—does not presently permit that. If we can help to solve some part of that problem, then we can begin to make earned remission a much more realizable objective.

Perhaps I could also make this comment. You made mention of the tremendous growth there has been in the size of the National Parole Board. This has been equalled to some extent by the size of the parole boards that function in the provinces. We now have working arrangements between the National Parole Board and the provincial parole boards whereby we share some of these responsibilities. We recognize that effective supervision of people who are in the community is a

[Traduction]

nous pourrions adopter cette proposition, qu'on pourrait dire à un détenu, un certain mois, qu'il a gagné quinze jours, dix jours, cinq jours ou rien du tout, mais dans la pratique, cela est impensable.

En Colombie-Britannique, vous accordez une réduction de peine au moment de la condamnation. Pourriez-vous me dire de quelle façon vous administrez cette réduction de peine dans vos établissements provinciaux? Croyez-vous vraiment qu'on pourrait procéder de la sorte dans un établissement fédéral?

L'honorable M. Williams: Je crois que vos préoccupations sont bien fondées. J'aimerais comparaître de nouveau et vous faire un exposé sur les changements que mes hauts fonctionnaires et moi-même croyons s'imposer si l'on veut résoudre une bonne partie des problèmes dont vous avez parlé et au sujet desquels des renseignements vous ont été fournis par divers témoins. Je ne suis pas en mesure de le faire aujourd'hui, mais permettez-moi de dire que nous pouvons offrir à nos prisonniers provinciaux, grâce à notre système pénitentiaire, une foule de possibilités qui à l'heure actuelle, ne sont malheureusement pas à la portée du système fédéral.

Nous tentons, le plus tôt possible, d'identifier les prisonniers qui peuvent quitter nos établissements à sécurité maximale et être envoyés dans des camps de travail où ils peuvent jouer un rôle utile. Nous avons des chantiers et des camps de pêche ainsi que divers projets de travail communautaire. Nous avons entre autres un camp qui est d'une grande utilité à un certain nombre d'organisations communautaires. Les détenus qui y travaillent construisent des bancs de parc, nettoient les rues, sont bien accueillis dans la collectivité. Ils ne sont pas en liberté, mais on leur réserve un accueil chaleureux étant donné l'aide qu'ils apportent.

Nous tentons d'offrir à nos prisonniers une foule de possibilités qui leur permettrait de se réinsérer dans la société sans les conséquences graves de quelques-unes des attitudes qu'a entraînées l'adoption de mesures strictes de détention. A bien des égards, cette possibilité s'offre à nous à cause de la nature des infractions pour lesquelles les délinquants provinciaux sont incarcérés dans nos établissements. Étant donné la nature des crimes pour lesquels les criminels purgent des peines dans les établissements fédéraux, il n'est pas question que l'on puisse recourir à ces solutions. Cela ne doit toutefois pas empêcher les autorités de songer à offrir un grand nombre de possibilités aux prisonniers, tout en assurant la protection de la collectivité. Cela peut fonctionner dans la pratique mais j'ai bien peur que l'administration de nos prisons—et il en va de même à l'étranger—ne le permette pas à l'heure actuelle. Si nous pouvons aider à résoudre une partie du problème, nous pouvons alors commencer à faire de la réduction de peine méritée un objectif beaucoup plus réalisable.

Permettez-moi d'ajouter ceci. Vous avez parlé de l'ampleur incroyable qu'a pris la Commission nationale des libérations conditionnelles. Les commissions provinciales de libérations conditionnelles ont connu à peu près la même croissance. Nous avons conclu avec la Commission nationale des libérations conditionnelles des ententes en vertu desquelles nous partageons certaines responsabilités. Nous reconnaissons que la surveillance efficace des détenus en liberté est une lourde

[Text]

demanding responsibility, and that much more has to be done than is presently the case. My concern is this. The reason we stress the fact that pre-identification of dangerous offenders is so essential is that we recognize that we do not do a very good job of supervision. That only makes it more imperative that we screen out the dangerous offender and say, "In the circumstances, you have neither earned nor, by reason of your potential, should you be extended the opportunity for early release into the community."

Senator Hastings: Mr. Williams, you did not answer my question with respect to the administration of remission in your provincial institutions. It is automatic?

Hon. Mr. Williams: No, it is not. We have suggested, as a detail of legislative draftsmanship, that there be a clear statement that the corrections officials be enabled to graduate any remission. We so suggest because the current practice in British Columbia is that we do not always grant the full 15 days; sometimes we will grant only 10 days, sometimes only seven days, based upon the inmate's performance in the institution. We are concerned about whether or not we are complying strictly with the statute. We have not been challenged yet, but there is this concern. Therefore, I have included that in my submission, in the hope that if legislation is to be changed the practice we follow will be made clearly our authority under legislation. We are doing it at some risk. That is the legal advice we have had to provide to the Commissioner of Corrections.

Senator Hastings: In other words, the inmate proceeds through his custodial career, shall we say, and he is told each month how much remission he has earned that month, and if his conduct has not been satisfactory he will get less. There is a monthly progression.

Hon. Mr. Williams: That is the practice that we follow. An inmate found to have committed a serious disciplinary offence may lose all his remission for that one month; if it is deemed to be a minor disciplinary matter he may lose only part of his remission for that month. We do that, as I say, at some risk. We have never been challenged.

Senator Hastings: You have in your institutions a system called Career Criminal Program, whereby you identify the dangerous offender and the potentially dangerous offender. Do you keep those people till the end of their sentence? When you have in your provincial institutions inmates who are adjudged to be potentially dangerous or who may be a threat to society, do you keep those inmates till the end of their sentence?

Hon. Mr. Williams: No, we do not. We do not have that authority. We do not believe we have the authority, in the same way that the courts in Ontario are saying that the Chairman of the National Parole Board did not have the authority either.

Senator Hastings: That is all I have for now. I will leave it open.

[Traduction]

responsabilité et qu'il faut faire beaucoup plus que ce n'est le cas à l'heure actuelle. Je crains toutefois que si nous insistons maintenant sur la nécessité d'identifier au préalable les criminels dangereux, ce ne soit parce que nous sommes conscients des piètres résultats obtenus par le biais de la surveillance. Il devient alors d'autant plus impératif de contrôler le criminel dangereux et de lui dire: «Dans les circonstances, vous n'avez pas mérité de réduction de peine et ne pouvez songer, étant donné vos ressources, à obtenir une libération anticipée».

Le sénateur Hastings: Monsieur Williams, vous n'avez pas répondu à ma question sur la réduction de peine dans vos établissements. Est-elle automatique?

L'honorable M. Williams: Non, elle ne l'est pas. Nous avons proposé que la loi établisse clairement que les agents de correction sont habilités à graduer toute réduction de peine. Si nous le proposons, c'est qu'à l'heure actuelle, la Colombie-Britannique n'accorde pas toujours quinze jours complets. En effet, selon le comportement du détenu, nous accordons tantôt dix jours, tantôt sept jours. Nous nous demandons d'ailleurs si nous respectons strictement la loi. Nos décisions n'ont pas encore été contestées, mais nous craignons que cela ne se produise. C'est la raison pour laquelle j'en ai parlé dans mon mémoire, dans l'espoir que si des modifications sont apportées à la loi, celle sanctionnera précisément notre façon de procéder. C'est un risque que nous courrons. C'est l'avis juridique que nous avons dû donner au commissaire des corrections.

Le sénateur Hastings: Autrement dit, le détenu purge progressivement sa peine. On lui dit tous les mois quelle réduction de peine il a méritée. Si sa conduite a laissé à désirer, il obtient moins de jours. La situation évolue au fil des mois.

L'honorable M. Williams: C'est de cette façon que nous procédons. Un détenu qui aurait commis un manquement grave à la discipline pourrait perdre la totalité de sa réduction de peine pour ce seul mois; si l'on présume qu'il s'agit d'une infraction mineure, il se peut qu'il ne perde qu'une partie de sa réduction de peine. Il va sans dire que nous le faisons à nos risques. Personne n'a encore contesté notre façon de procéder.

Le sénateur Hastings: Vous appliquez dans vos établissements un système appelé *Career Criminal Program*, qui vous permet d'identifier les délinquants dangereux et les délinquants potentiellement dangereux. Gardez-vous ces criminels jusqu'à ce qu'ils aient purgé intégralement leur peine? Lorsque vous avez dans vos établissements provinciaux des détenus qu'on croit être dangereux ou qui constituent une menace pour la société, les détenez-vous jusqu'à l'expiration de la totalité de leur peine?

L'honorable M. Williams: Non. Nous ne sommes pas habilités à ce faire. Nous ne croyons pas en avoir l'autorité, de la même manière que les tribunaux de l'Ontario prétendent que le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles n'a pas non plus cette autorité.

Le sénateur Hastings: J'en resterai là pour l'instant.

[Text]

Hon. Mr. Williams: I must say one further thing about the Career Criminal Project. That project is not limited to those people who are in our institutions. The Career Criminal Project has its greatest impact in the examination that we make of a wide range of offenders who, by their records, have to be identified. This is being used by us in the process of determining who are dangerous offenders and should be subjected to the dangerous offender provisions of the Criminal Code. As you are aware, the Attorney Gen of each province must give his consent before an application is made to the court to have a person, about to be sentenced, deemed to be a dangerous offender. Our project is intended to give us early identification of those people.

Senator Nurgitz: On page 11 of your brief you refer to a screening process by the parole board. I wonder about the legality of that. We are not dealing with anybody who has not already been rejected by the parole board at the one-third stage, so everybody we are talking about has already had a negative judgment of that board. I question it on purely legal terms. It seems to me like having a trial in front of a judge and then having the appeal in front of him, because it is the same board. I should like your comments on that.

Hon. Mr. Williams: My submission contained on page 11 indicates what the situation is today. You say that every prisoner goes through the parole system after one-third of his sentence. Not quite all do. There is a screening process that takes place at that time. Under the present law with respect to mandatory supervision, parole boards are entitled to impose conditions. Today, they can effectively impose conditions only if there is this screening process, and therefore it continues. My only concern is that, if having gone through that screening process the board members say, "This person should not be released at all," they do not have the authority to say, "We're sorry, you can't go." All they can do is try to develop a set of conditions that they think would be appropriate for that very dangerous offender. I raise this matter only to show that there is not an increased work-load, because it is already being done. It is just that when they have completed this examination and have concluded that there are no conditions they can impose upon the person that would be effective, they are powerless to do anything about it.

Senator Nurgitz: I was not concerned about the work-load aspect of it. I was concerned about, I guess, the apparent fairness of a hearing.

Senator Frith: Natural justice.

Senator Nurgitz: Yes, almost a natural justice principle, of going back to a board that has at an earlier stage—and I do not want to quibble about whether it is one-third, or what it is—said, "This person is not fit for parole." The next stage is that he is eligible for mandatory supervision and it goes back to the screening process. I appreciate that the parole board itself will affix the conditions, but it affixes the conditions to his release, and to me that is very different from saying that he

[Traduction]

L'honorable M. Williams: Je dois ajouter quelque chose au sujet du *Career Criminal Project*. Ce projet ne se limite pas aux détenus qui purgent une peine dans nos établissements. C'est lors de l'examen auquel nous soumettons une vaste gamme de détenus qui, d'après leurs dossiers criminels, doivent être identifiés, que le projet a sa plus grande répercussion. Nous y recourons lorsqu'il faut déterminer quels sont les délinquants dangereux auxquels devraient s'appliquer les dispositions appropriées du Code criminel. Vous le savez, lorsqu'une demande est présentée devant le tribunal pour déterminer si une personne, sur le point d'être condamnée, est réputée être un criminel dangereux, le procureur général doit donner son assentiment. Notre projet vise à nous permettre d'identifier très tôt ces personnes.

Le sénateur Nurgitz: À la page 11 de votre mémoire, vous parlez du processus de sélection de la Commission des libérations conditionnelles. Je m'interroge sur la légalité de cette mesure. Nous parlons des personnes qui, après avoir purgé les deux tiers de leur peine, ont vu la Commission des libérations conditionnelles rejeter leur demande de libération; il s'agit donc de personnes qui ont déjà reçu une réponse négative de la Commission. Je me pose des questions sur la légalité de cette mesure, puisque c'est un peu comme si quelqu'un décidait d'interjeter appel et que l'affaire soit alors entendue à nouveau par le même juge. Il s'agit de la même commission. Qu'en pensez-vous?

L'honorable M. Williams: À la page 11 de notre mémoire, nous décrivons la situation actuelle. Vous dites que tous les détenus reçoivent leur libération conditionnelle après avoir purgé les deux-tiers de leur peine. Ce n'est pas tout à fait exact. Il existe un certain processus de sélection. Aux termes des dispositions actuelles qui régissent la libération sous surveillance obligatoire, les commissions des libérations conditionnelles ont le droit d'imposer des conditions. Aujourd'hui, elles ne peuvent imposer ces conditions qu'en ayant recours au processus de sélection. Ma préoccupation est la suivante: si la Commission décide, après avoir procédé à cette sélection, qu'un détenu ne devrait pas être libéré, elle n'a pas l'autorité nécessaire pour revenir sur sa décision. Elle ne peut qu'établir les conditions qu'elle jugera appropriées pour ce délinquant très dangereux. Il ne faut pas croire que cette mesure représenterait un fardeau additionnel puisqu'on procède déjà de cette façon. Le problème, c'est que la Commission ne peut rien faire après avoir procédé à la sélection et décidé qu'aucune condition ne saurait vraiment être efficace pour ce détenu.

Le sénateur Nurgitz: Ce n'était pas la charge de travail qui m'inquiétait mais la justice et l'impartialité du processus.

Le sénateur Frith: La justice naturelle.

Le sénateur Nurgitz: Oui, c'est presque une question de justice naturelle que de pouvoir comparaître à nouveau devant la Commission qui avait décidé que le délinquant ne devrait pas être libéré sous conditions après avoir purgé une partie quelconque de sa peine. Le détenu est ensuite admissible à la libération sous surveillance obligatoire; on revient encore au processus de sélection. Je sais que c'est la Commission des libérations conditionnelles qui devra fixer les conditions de sa

[Text]

will not be released at all. In other words, it is the same board twice.

One can almost look at it, as Senator Frith said, from a natural justice approach, asking how fair it is. It is almost a prejudged hearing, because that agency has at one stage said that the prisoner is not fit for release, and he wonders, "What are my chances the next time I go before that board?" Indeed, time has elapsed, and I suppose it could be argued that he has had an opportunity to demonstrate whatever he has to demonstrate in order to show he is more fit for release at the second level.

Hon. Mr. Williams: I am sorry that I did not comprehend the thrust of your question initially. We recognize that there is a potential problem in having someone reviewed by the same agency, and it is for that reason that we recommend two things. Leave parole as it presently is, available after one-third, and the conditions that must be met in order to gain release at that stage; leave that untouched. We believe that when the stage of remission is reached there should be another set of criteria established. We would think they would be more stringent, that it would be necessary that the parole board be convinced, based upon certain evidence, that the person was dangerous; it might be psychiatric evidence, as the case might be. It might be a case in which a person has been denied parole at the early stage and then, by reason of subsequent conduct while in the institution, he would be told, "Well, you did not qualify for parole; now, in view of what you have done in the institution you have shown yourself to be dangerous, and therefore we will also deny you remission", or conditions would be established.

Senator Frith: What would the appeal be if the prisoner felt that the criteria had not been applied properly?

Hon. Mr. Williams: I recommended in my brief—because I did not want to become too detailed on this matter—that due process provisions be included.

Senator Frith: I saw the words "due process," and that is exactly what I am asking about.

Hon. Mr. Williams: There would be an adequacy of notice.

Senator Nurgitz: The right to be heard?

Hon. Mr. Williams: And the right to be heard; and the right to have counsel. It is always possible that in those circumstances the Charter of Rights and Freedoms would entitle such an inmate, if he were improperly dealt with by the parole board, to seek relief now in a court.

Senator Frith: But that is the only relief that you see; that is, that he would have to appeal to a court to say that the parole board had exceeded its jurisdiction, or lacked jurisdiction because it did not apply the criteria properly?

[Traduction]

libération; selon moi, ce n'est pas la même chose que de dire qu'il ne sera pas libéré. En d'autres mots, il comparaît deux fois devant la même commission.

Comme le sénateur Frith l'a dit, on peut penser à la justice naturelle et se demander si le système est vraiment juste et équitable. La décision est presque prise d'avance puisque ce groupe a déjà décidé antérieurement que ce détenu n'était pas prêt à être libéré; le détenu se demande quelles seront ses chances la prochaine fois qu'il comparaitra devant la commission? Le temps a passé depuis sa première comparution et on pourrait dire qu'il a eu l'occasion de prouver ce qu'il devait prouver pour qu'on juge qu'il était plus digne d'être libéré à cette deuxième étape.

L'honorable M. Williams: Je n'avais pas bien compris votre question. C'est parce que nous sommes conscients des difficultés que pose le fait de faire étudier le dossier d'un détenu à deux reprises par le même organisme que nous faisons les deux recommandations suivantes. Il faut d'abord ne pas modifier le système de libération conditionnelle, il faut continuer à offrir cette mesure après que le détenu a purgé les deux tiers de sa peine; il ne faut pas, de plus, modifier les conditions afférentes. Nous sommes d'avis qu'il faudrait prévoir une nouvelle série de critères pour qui veut obtenir une réduction de peine. Ces critères devraient être plus stricts, et la Commission des libérations conditionnelles devrait être convaincue, après avoir entendu des témoignages à cet égard, celui d'un psychiatre par exemple, que le détenu est dangereux. Il pourrait par exemple s'agir d'un détenu à qui on avait refusé la libération conditionnelle et qu'on juge encore une fois inadmissible à ce programme; son comportement au pénitencier démontre qu'il est dangereux. On devra lui refuser la réduction de peine ou prévoir des conditions qu'il devra respecter.

Le sénateur Frith: Que pourrait faire le détenu s'il jugeait que les critères n'ont pas bien été appliqués?

L'honorable M. Williams: Comme je l'ai recommandé dans son mémoire, sans en donner tous les détails, il y aurait des dispositions appropriées concernant l'application régulière de la loi.

Le sénateur Frith: J'ai vu ce passage et c'est pourquoi j'ai posé la question.

L'honorable M. Williams: Les détenus seraient avisés de la situation.

Le sénateur Nurgitz: Ils auraient le droit de se faire entendre?

L'honorable M. Williams: C'est exact; de plus, ils auraient droit aux services d'un avocat. Si un détenu n'avait pas été traité comme il se doit par la Commission des libérations conditionnelles, il est possible que la Charte des droits et des libertés lui permette de s'adresser aux tribunaux pour obtenir réparation.

Le sénateur Frith: La seule possibilité qui s'offrirait à ce détenu serait d'interjeter appel auprès d'un tribunal en alléguant que la Commission des libérations conditionnelles a outrepassé sa compétence, ou même qu'elle n'est pas compétente parce qu'elle n'a pas bien appliqué les critères établis.

[Text]

Hon. Mr. Williams: Or that it was guilty of error, whatever the case may be.

Senator Nurgitz: I am very sympathetic to the approach you have taken, Mr. Williams. I do not want to pinpoint British Columbia, but it seems to me that there is inadequate use of the dangerous offender section of the Criminal Code. We have not been able to get very much information, and after our last meeting some of us felt we would like to get a little more information on it from the Minister of Justice. You seem to indicate that in your province you are reasonably firm, where you can be, I guess.

Hon. Mr. Williams: That is right.

Senator Nurgitz: I am not satisfied that every province does that.

Hon. Mr. Williams: I am not satisfied that we are, either. We are making the effort.

Senator Nurgitz: Statistics may not be very meaningful at this stage, but I think they would be of some use to me. In a given year how many would you charge under the dangerous offender section?

Hon. Mr. Williams: Since the Attorney Gen must consent—and it is my practice, when the code makes such provision, that the consent is in fact mine—I can tell you that in the past year I have given four such consents. However, that may still not be enough. One of the reasons we have adopted the Career Criminal Program is to ensure that, when an offender has been convicted and is about to be sentenced, we have a process by which we can draw upon that person's record. It is flagged immediately. The conviction may take place in any one of a number of localities in our province, and the program is being instituted so that the crown counsel handling the case will have identified to him a person whose record looks as though he would be established in the dangerous offender category. Then the consent from the Attorney Gen is sought, and we leave it up to the court whether or not we can establish that, by reason of this person's current crime and previous predilection, he should be dealt with under the dangerous offender provisions and sentenced accordingly.

However, one of the concerns we have in British Columbia about the use of this provision is its potential for over-use. You will recall the days when the habitual criminal provisions were in the code. It is a matter of some regret to us that British Columbia is identified as the jurisdiction whose activity led to the removal of that provision. I am not sure whether we are justly criticized in this respect or not, but we are. We know that there are in our institutions today people in respect of whom consideration is being given as to whether or not they should be released, largely because British Columbia seized upon the habitual criminal provisions of the code and has been, as I say, criticized for over-utilizing it, which brought it into disrepute. I therefore feel the obligation is cast upon me to regard the dangerous offender approach as a very serious one. That is why we brought in that program. We do not want to take dangerous offender cases before the courts unless we are

[Traduction]

L'honorable M. Williams: Ou de dire que la Commission a fait une erreur.

Le sénateur Nurgitz: Je comprends bien la position que vous avez adoptée, monsieur Williams. Je ne vise pas particulièrement la Colombie-Britannique quand je dis qu'il me semble qu'on ne se sert pas suffisamment de l'article du Code criminel qui traite des délinquants dangereux. Nous n'avons pas pu obtenir beaucoup de détails sur cette question, mais après notre dernière réunion, certains d'entre nous désiraient obtenir plus de renseignements à ce sujet du ministre de la Justice. Vous semblez dire que dans votre province, vous avez recours à cette disposition quand c'est possible.

L'honorable M. Williams: C'est exact.

Le sénateur Nurgitz: Je ne crois pas que toutes les provinces puissent en dire autant.

L'honorable M. Williams: Même ma province cherche à avoir recours à cette disposition plus souvent qu'elle ne le fait actuellement.

Le sénateur Nurgitz: Les statistiques, même si elles n'étaient pas très révélatrices, pourraient m'être utiles. Pendant une année donnée, combien de personnes condamnerez-vous aux termes de la disposition sur les délinquants dangereux?

L'honorable M. Williams: Le procureur général doit donner son approbation—lorsque le Code criminel prévoit de telles dispositions, je juge que c'est un devoir de les respecter et j'ai accordé mon approbation quatre fois l'année dernière. Toutefois, cela n'est peut-être toujours pas assez. Nous avons mis sur pied le «*Career Criminal Program*» qui permet d'assurer que lorsqu'un délinquant a été reconnu coupable et qu'il est sur le point de recevoir sa peine, le juge a accès à son casier judiciaire. On peut l'obtenir immédiatement. Peut importe dans quel coin de la province se trouve le tribunal devant lequel le délinquant comparait, l'avocat du gouvernement qui s'occupe de l'affaire peut déterminer, d'après son dossier judiciaire, s'il s'agit d'un délinquant dangereux. Après avoir obtenu l'approbation du procureur général, le tribunal doit décider s'il peut prouver, compte tenu de l'infraction et des antécédents du délinquant, qu'il y a lieu d'invoquer les dispositions sur les délinquants dangereux et d'imposer la peine appropriée.

Toutefois, en Colombie-Britannique, nous craignons qu'il n'y ait abus de cette disposition. Vous vous souvenez sans doute du temps où le Code criminel prévoyait des dispositions sur les récidivistes. Il est malheureux que la Colombie-Britannique soit associée aux raisons à l'origine de l'annulation de ces dispositions. Je ne sais pas s'il est juste de nous critiquer de cette façon. Nous savons qu'on se demande s'il y a lieu de libérer certains des détenus chez nous parce que la Colombie-Britannique s'est servi des dispositions sur les récidivistes prévues au Code et, comme je l'ai dit, certains jugent qu'elle en a abusé; c'est pourquoi on a éventuellement abrogé cette disposition. Je dois donc traiter de cet aspect très sérieusement. C'est pourquoi nous avons mis ce programme sur pied. Nous ne désirons pas amener un délinquant que nous jugeons dangereux devant les tribunaux à moins d'être convaincus que nous pourrions obtenir une peine appropriée.

[Text]

satisfied that we will be successful in having a dangerous offender sentence imposed.

Senator Nurgitz: How many convictions did you get out of the four?

Hon. Mr. Williams: Three of the four have gone through and three of the four have been sentenced as dangerous offenders. The other one is currently in process.

Senator Hastings: That was in the last year?

Hon. Mr. Williams: In the last year.

Senator Hastings: How many since 1977?

Hon. Mr. Williams: I cannot give you that statistic, but I will make a note of that and ask the Assistant Deputy Attorney Gen in charge of criminal justice to provide the committee with that information.

Senator Nurgitz: It seems to me that there is a twofold problem. There is the initial problem, which you have been addressing with a great deal of care, because the dangerous offender section is a very serious matter. The other problem is that of someone with perhaps a first offence of violent crime and no other indicators, but who while in the institution displays all kinds of characteristics that indicate, if not a certainty, a high probability that he will commit another violent crime, and sometimes you learn that long after the person has been convicted. I guess if you do not charge the dangerous offender at the time of the initial offence you are dead, that's it, it's over. Could it not be said that what is needed is another kind of process, which enables the system to look at someone after he has been detained and has demonstrated these terrible characteristics?

Hon. Mr. Williams: In effect, that is actually what I am saying. As Senator Hastings pointed out, under the law today, if the inmate, in accordance with the specific provisions of the Penitentiary Act, applied himself industriously and met the rules of the committee, then he would get remission, and that is game over. There could be pre-release reports that could lead to conditions being imposed, but not the next step, saying, "In view of your previous conduct and your conduct in the institution, not only have you not applied yourself industriously, but you do not even qualify for conditional release." That is what is lacking today. There are two aspects: first, a careful examination of whether or not the person is entitled to all the remission the statute would give; and secondly, even if that person has earned that remission whether or not he is a person to be let out into the community with or without conditions.

The Chairman: Senator Robichaud, did you have a question at this point?

Senator Robichaud: I had a supplementary quite a while ago, and I am glad I have the chance to ask it. Mr. Williams, you commented on work camps. I was always in favour of that idea, and I still am, but it seems that there are problems with labour unions. How in your province do you cope with the problem of labour unions that claim their members are losing jobs because of that program?

[Traduction]

Le sénateur Murgitz: Combien de condamnations avez-vous obtenues sur ces quatre cas?

L'honorable M. Williams: Trois de ces affaires ont été étudiées par les tribunaux et nous avons obtenu trois condamnations. On étudie actuellement le dernier cas.

Le sénateur Hastings: Cela s'est passé l'année dernière?

L'honorable M. Williams: En effet. C'est exact.

Le sénateur Hastings: Combien y en a-t-il eu depuis 1977?

L'honorable M. Williams: Je ne pourrais pas vous donner les chiffres exacts, mais je demanderais à mon adjoint qui est chargé des affaires criminelles de vous les fournir.

Le sénateur Nurgitz: Il semble que ce problème ait deux volets. Il y a le problème initial, dont vous avez traité avec beaucoup de soin, parce que la disposition sur les délinquants dangereux est une question très sérieuse. L'autre problème est le suivant: il est possible que la première infraction d'un détenu soit un crime violent; lorsqu'il est au pénitencier, il démontre toutes sortes de caractéristiques qui pourraient laisser croire qu'il pourrait commettre un autre crime violent; il est possible que vous ne preniez connaissance de ces aspects qu'après que le délinquant a reçu sa condamnation. Je suppose que si vous ne demandez pas qu'il soit traité comme un délinquant dangereux lors de la première infraction, vous n'avez plus aucun recours. Il nous faudrait donc un autre type de processus qui permette l'étude du comportement d'une personne une fois qu'elle a été envoyée au pénitencier et qu'elle a fait montre d'un comportement violent?

L'honorable M. Williams: C'est ce que je dis. Comme le sénateur Hastings l'a signalé, aux termes de la loi actuelle, si le détenu, conformément aux dispositions précises de la Loi sur les pénitenciers, respectait les conditions fixées par le comité et s'efforçait de bien se comporter, il obtiendrait une réduction de peine. Des rapports seraient rédigés avant sa libération, ce qui pourrait pousser la Commission à imposer certaines conditions mais elle ne pourrait pas dire. «Étant donné vos antécédents et votre conduite au pénitencier, et votre manque de bonne volonté, vous n'êtes pas admissible à la libération conditionnelle». C'est ce qu'il manque aujourd'hui. Il y a deux aspects: tout d'abord, l'étude approfondie au dossier d'un délinquant pour déterminer s'il est admissible à la réduction de peine que la loi prévoit; en second lieu, il faut décider si le détenu mérite cette réduction et si on peut le laisser retourner dans la société sans imposer de conditions.

Le président: Sénateur Robichaud, avez-vous une question à poser?

Le sénateur Robichaud: J'avais une question supplémentaire tout à l'heure et je suis heureux de pouvoir la poser. Monsieur Williams, vous avez parlé des camps de travail. J'ai toujours été partisan de ce système, je le suis encore, mais il me semble que nous éprouvons certains problèmes avec les syndicats. Comment votre province s'en tire-t-elle avec les syndicats qui

[Text]

Hon. Mr. Williams: British Columbia is recognized as a jurisdiction where trade union activity is at a very high level. We have not had objections in British Columbia. Our work camps rarely compete with the private sector. They do trail clearing, work that would probably not be undertaken in the forestry sector, for example, by a forestry company. There are, however, instances when an employer will offer job opportunities to people who are in our camps and are capable of being released on a day basis and who go back to the camp at night. Those opportunities have been made available to our inmates. We insist that the pay and allowances be exactly the same as if they were offered to any person who was not an inmate, so we have to compete for the jobs. I think in only one case have we had a challenge in that respect. We were successful in showing the particular trade union that we were not taking away trade union jobs; that they were labouring jobs, and that our people in the camps were competing on exactly the same basis as a person who was out on the street. In one case, out of some 20 jobs available we were able to get only four people placed. We compete equally for those jobs, which generally are not those you would find in the organized sector of the industrial community.

Senator Robichaud: Genly speaking, this does not constitute a problem?

Hon. Mr. Williams: We have not had a problem with our trade unions. In one community in the northern part of British Columbia, the community of Terrace, we have a community work project that is run by the institution. This provides gainful employment to many inmates, who would not otherwise have had an opportunity to be gainfully employed. We compete for contract jobs, usually brush clearing around navigational aid sites and so on, some of them offered by the federal government. The directors of this project include representatives from trade unions. They are prepared to accommodate us in this regard because they recognize the value there is in having someone who is an inmate for six, seven or eight months gainfully employed rather than having him sitting doing nothing and then becoming a problem to the community. It is a corporation which is developed on a community basis, and we include trade union representatives on the board, so we do not offend against them, they understand exactly what it is we are trying to do.

We are establishing a new correctional facility at the City of Nanaimo, and the same sort of community project council will be developed there. We will have representatives of the local government, the city, trade unions and the community on the board. We want them to understand that we are not taking any jobs away, and that the work done, such as building park benches or clearing beaches, is not the kind of work that will take gainful employment away from citizens in the community.

As the economy worsens, of course, we have more of these problems, but we have to adjust to that; we do not ask the community to adjust. We hope the community will support us

[Traduction]

soutiennent que leurs membres perdent des emplois en raison du programme?

L'honorable M. Williams: La Colombie-Britannique est reconnue comme étant une province où les syndicats sont très actifs. Les syndicats n'ont pas formulé d'objections du genre. Nos camps de travail entrent très rarement en concurrence avec le secteur privé. On s'occupe de l'aménagement de sentiers, du travail qui ne pourrait probablement être fait par les compagnies qui œuvrent dans le secteur forestier. Il y a toutefois des cas où un employeur offrira un emploi aux détenus qui se trouvent dans nos camps, qui peuvent être libérés le jour et qui retournent au camp le soir. Cela s'est produit. Nous exigeons que le salaire et les allocations soient exactement les mêmes que ceux qu'on offrirait à un non-détenu; nous devons livrer concurrence sur le marché pour obtenir ces emplois. Le système n'a été contesté qu'une fois, et nous avons réussi à démontrer à ce syndicat que nous ne volions pas d'emplois à ses membres. Il s'agissait de travail de manœuvres, et nos détenus livraient concurrence sur le marché comme n'importe qui d'autre qui voulait cet emploi. Dans un cas, sur 20 emplois disponibles, nous avons pu en obtenir quatre à peine. Nous livrons concurrence de la même façon que les autres groupes pour obtenir ces emplois qui, dans l'ensemble, ne sont pas du type que vous retrouveriez dans le secteur organisé de la collectivité industrielle.

Le sénateur Robichaud: Dans l'ensemble, cela ne pose-t-il pas de problèmes?

L'honorable M. Williams: Nous n'avons pas éprouvé de problème avec nos syndicats. Dans une collectivité du Nord de la Colombie-Britannique, à Terrace, nous avons un projet au sein de la collectivité qui est administré par l'établissement. Ainsi, bon nombre de détenus qui n'auraient pas cette occasion dans d'autres circonstances, peuvent y trouver un emploi. Nous essayons d'obtenir des contrats, généralement pour l'aménagement de sentiers à proximité des installations d'aide à la navigation par exemple; certains sont même offerts par le gouvernement fédéral. Parmi les directeurs du projet, on retrouve des représentants des syndicats. Ils sont prêts à nous rendre service parce qu'ils reconnaissent l'importance d'embaucher un détenu pour six, sept ou huit mois plutôt que de le laisser au pénitencier à rien faire; il deviendrait éventuellement un problème pour la collectivité. C'est un groupe qui œuvre au sein de la collectivité et nous accueillons les représentants des syndicats au sein conseil d'administration; ils comprennent exactement ce que nous tentons de faire.

Nous construisons à Nanaimo un autre centre correctionnel qui assurera le même type de projet au sein de la collectivité. Le conseil d'administration regroupe des représentants du gouvernement local, de la ville, des syndicats et de la collectivité. Nous voulons qu'ils comprennent que nous n'essayons pas de voler des emplois et que la construction de bancs publics pour les parcs, le nettoyage des plages et ainsi de suite ne sont pas des emplois rémunérés dont nous privons les citoyens.

La détérioration de la situation économique a évidemment créé plus de problèmes, mais nous avons su nous adapter à la situation; nous ne demandons pas à la collectivité de s'adapt-

[Text]

in these activities, but we recognize that someone in the community who needs to be gainfully employed should probably have preference. We offer this opportunity. It is not always as successful as we would like it to be.

Senator Lapointe: Are we to understand that you reject Bill S-32 in its entirety?

Hon. Mr. Williams: No. I support Bill S-32 as far as it goes. It stops the "revolving door" syndrome, and that is valuable. If somebody is out on mandatory supervision and that is revoked, for whatever reason, then the changes in Bill S-32 are quite appropriate. My concern is that it does not go far enough.

Senator Lapointe: Do you make a distinction between those who commit only a technical offence while under supervision and those who commit a real criminal offence? Do you think we are too strict with those who commit only a technical offence, such as disobeying an order, and having to go back to gaol to serve the period of remission?

Hon. Mr. Williams: I believe Bill S-32 properly addresses the problem of a person who has gone through the process, who has been released on conditions, who has failed those conditions and has to go back into the institution. Bill S-32 addresses that problem. My concern is that the bill does not go far enough, because it does not address the problem of someone who should not be out in the community at all, or for whom the conditions are not strict enough.

Senator Frith: I have a little trouble with what I think is the essential syllogism behind your submission, Mr. Williams, and it would be this: People are released on mandatory supervision; some people so released commit violent crimes; therefore all mandatory should be changed. Is that a fallacy in logical terms? The sort of corollary that I do not understand is that if those people could be released—they would not be released ahead of time—and had those propensities, would they not do the same thing when released at the end of their term?

Hon. Mr. Williams: Let me address the first part of your question. It is our position that the right to remission should continue. At that stage the inmate's previous record and performance in the institution would be examined, and some inmates, hopefully the large majority, would be released without mandatory supervision, with no conditions at all, if they qualify. The second category would be those who would be entitled to have early release with conditions. The third category would be those who, by reason of previous records or their performance in the institution, psychiatric assessments, whatever the case may be, would not be released at all; they would serve the full sentence. The right to remission remains, and you categorize the inmates in one of three categories.

Senator Frith: If you have identified an inmate as falling in the third category, which is the group with dangerous propen-

[Traduction]

ter. Nous comprenons cependant que les membres de la collectivité qui ont besoin d'un emploi devraient probablement avoir priorité. Cela est possible. Malheureusement, ces projets n'ont pas eu le succès que nous aurions espéré.

Le sénateur Lapointe: Rejetez-vous complètement le projet de loi S-32?

L'honorable M. Williams: J'appuie le projet de loi S-32 dans son ensemble. Il met fin au syndrome de la «porte tournante», et c'est important. Prenons si quelqu'un qui est placé en liberté sous surveillance obligatoire et qui perd ce privilège, peut en importe la raison; je crois que les modifications qu'apporte le projet de loi S-32 sont appropriées dans ce cas. Mais elles ne vont pas assez loin.

Le sénateur Lapointe: Faites-vous une différence entre ceux qui sont seulement coupables d'une infraction technique lorsqu'ils sont placés sous surveillance et ceux qui sont coupables d'un acte criminel? Croyez-vous que nous sommes trop stricts envers ceux qui ne sont coupables que d'une infraction technique, comme le fait d'avoir désobéi à un ordre, et qui doivent retourner au pénitencier pour purger le reste de leur peine?

L'honorable M. Williams: Je crois que le projet de loi S-32 traite bien du problème du détenu qui, libéré sous conditions, n'a pas respecté les conditions établies et doit retourner au pénitencier. Le projet de loi S-32 traite de ce problème. Mais je crois qu'il ne va pas assez loin, puisqu'il n'aborde pas le problème de celui qui ne devrait pas être libéré, ou pour qui les conditions ne sont pas assez strictes.

Le sénateur Frith: J'éprouve certaines réserves face au syllogisme fondamental qu'on retrouve dans votre mémoire, monsieur Williams. Vous dites: Des gens sont libérés sous surveillance obligatoire, certains d'entre eux commettent des crimes violents; ainsi tout le système devrait être modifié. N'est-ce pas un peu illogique? Je ne comprends pas très bien. Si ces personnes pouvaient être mises en liberté—elles ne le seraient pas avant d'avoir purgé leur peine—et qu'elles eussent des tendances à la violence, qu'est-ce qui vous fait croire qu'elles ne seront pas dangereuses après avoir purgé leur peine?

L'honorable M. Williams: Je vais répondre à la première partie de votre question. Nous sommes d'avis qu'on devrait maintenir le droit à la réduction de peine. À cette étape, les antécédents du détenu et son comportement au pénitencier devraient être étudiés, et certains détenus, j'espère que c'est la majorité, pourraient être mis en liberté sans surveillance obligatoire, sans conditions s'ils sont admissibles. La deuxième catégorie est celle des détenus qui ont droit à la libération conditionnelle. La troisième catégorie est celle des détenus qui, en raison de leurs antécédents ou de leur comportement au pénitencier, à la suite d'une évaluation psychiatrique, peu importe, ne seraient pas admissibles; ils purgeraient toute leur peine. Le droit à la réduction de peine serait maintenu, mais il suffirait d'établir des catégories et de classer les détenus en conséquence.

Le sénateur Frith: Si vous jugez qu'un détenu fait partie de la troisième catégorie, le groupe des détenus faisant montre de

[Text]

sities, what do you do with him when he has finished his term? You have already made a finding that if he is released early he is liable to express these vicious propensities, and there he is, going out the door.

Hon. Mr. Williams: You have now raised, I suppose, the underlying problem with which we are faced when we have people who commit serious crimes and are sentenced to incarceration, and that sentence comes to an end at some time. What then do you do with them? That is why we are employing the dangerous offender provisions of the code in all cases in which we believe we will be successful, so that will provide some break in that problem. I guess it is the Gordian knot. What do you do with a person who is convicted of a serious crime, is sentenced to 10 or 12 years in the penitentiary, serves his whole time and goes back out but is not in any way rehabilitated? I guess it is one of the problems that face society, and has ever since we have attempted to solve our problems through methods of incarceration.

Senator Frith: I agree with that. It is just that there is a rather spooky side of it in your proposition; it is a sort of a fall out.

Hon. Mr. Williams: That is right.

Senator Frith: It is not only the situation you have described, that they have served their term and may do the same thing again, but under the system you have set up you have already decided that they probably will, and that is why you did not let them out early. What I am saying is not against your suggestion, but I am concerned about the rather scary corollary to it.

Hon. Mr. Williams: That is when we get into the difficult problem of whether judicial sentences are appropriate in the circumstances, the whole range of problems the independence of the judiciary places upon all of us, and our whole system of dealing with crime, criminals and punishment.

Senator Frith: And social behaviour.

The Chairman: May I just ask one question for clarification? I these categories that you have just enumerated, Mr. Williams, you are suggesting that there should be truly earned remission and no mandatory supervision; once an inmate has earned it he should be out. There is the other category of inmate who may get out, but he would be out under conditions. Are you envisaging that as merely an extension of our present parole? In other words, are you talking simply about parole as we now understand it, whether it is broken into the thirds, the periods we now have? Is that what you have in the back of your mind, for that release with conditions? Should that be part of the parole system as we now define it?

Hon. Mr. Williams: The National Parole Board should be involved, as they are now, in establishing the conditions, and they should also be involved in ensuring that the supervision is adequate to meet the conditions. That is a very serious administrative problem that faces the officials of the National

[Traduction]

tendances dangereuses, que faites-vous lorsqu'il a fini de purger sa peine? Vous avez déjà décidé que s'il est mis en liberté avant d'avoir purgé toute sa peine, il pourrait fort bien être une menace pour la société; vous devez cependant le libérer maintenant.

L'honorable M. Williams: Vous avez soulevé le problème fondamental auquel nous devons faire face lorsque les détenus dangereux ont purgé leur peine. Que faire? C'est pourquoi nous faisons appel aux dispositions sur les délinquants dangereux contenues dans le Code criminel lorsque nous le jugeons nécessaire, afin de régler le problème. C'est le nœud gordien. Que faire dans le cas du détenu qui est reconnu coupable d'un crime sérieux, qui est condamné à dix ou à douze ans de pénitencier, qui purge sa peine et retourne dans la société mais n'est pas adapté? Je suppose que c'est un des problèmes auquel fait face la société, et qui existe depuis que nous avons essayé de régler tous nos maux en incarcérant les contrevenants.

Le sénateur Frith: Je partage votre point de vue. Mais c'est un peu inquiétant.

L'honorable M. Williams: C'est vrai.

Le sénateur Frith: Le problème n'est pas seulement qu'ils pourraient récidiver une fois libérés, mais bien que vous vous attendez à ce qu'ils le fassent, et c'est pour cette raison que vous ne les libérez pas avant qu'ils aient purgé toute leur peine. Ce sont vos conclusions qui m'inquiètent.

L'honorable M. Williams: C'est là qu'apparaît le problème sérieux; il faut décider si les peines imposées sont appropriées dans les circonstances, réétudier la façon dont nous nous envisageons le crime, le criminels et les sanctions.

Le sénateur Frith: Il ne faut pas oublier le comportement social.

Le président: J'aimerais poser une question. Selon les catégories que vous venez d'énumérer, monsieur Williams, vous donnez à entendre que certains détenus devraient franchement se voir accorder la réduction de peine sans surveillance obligatoire. Les détenus admissibles seraient libérés. Il y a ensuite la catégorie du détenu qui peut être mis en liberté, mais qui doit respecter certaines conditions. Ne voyez-vous en cela qu'une extension de notre système actuel de libération conditionnelle? Autrement dit, faites-vous allusion uniquement aux libérations conditionnelles au sens où nous l'entendons, la peine étant divisée en périodes d'un tiers? Est-ce que vous avez à l'esprit lorsque vous parlez de libération sous condition? Cela devrait-il faire partie du système tel que nous le définissons actuellement?

L'honorable M. Williams: Je pense que la Commission nationale des libérations conditionnelles devrait participer, comme elle le fait maintenant, à l'établissement des conditions et qu'elle devrait veiller à ce que la surveillance soit suffisamment étroite pour qu'on les respecte. Les fonctionnaires de la

[Text]

Parole Board. I think that the criteria for the early release on true parole as we know it today would be very different from those that would be applied under the mandatory supervision provisions. Do I answer your question?

The Chairman: No. Maybe I am missing something. You are really recommending that there be no mandatory supervision. That is one of the burdens of your submission here, that there be no mandatory supervision as we presently know it.

Hon. Mr. Williams: No automatic mandatory supervision.

The Chairman: But you said that mandatory supervision as a procedure has failed; it really has not been successful. Is that so? Is that your point?

Hon. Mr. Williams: Yes.

The Chairman: I would assume—and it is certainly what we have heard from other witnesses—the reason it has failed is that the people who go out under the present system of mandatory supervision are not mentally prepared to try to rehabilitate themselves; they have merely automatically earned their remission and they resent this extension. It therefore seems to me that should we have some kind of supervision that we put only under the parole procedure, where people earn the right in prison to an earlier release, provided they are prepared to accept certain conditions. That seems to me to be the only basis on which any kind of supervision has a hope of succeeding, if I understand certainly what Senator Hastings said 11 years ago, which appears to have been the experience since then. In my mind it should simply be a continuation or a reformulation of the present parole system at a certain stage, and at the final stage, if they are not allowed out under the parole procedures, at some point later on, they can still earn the right to be released, as you have suggested, but once they are out they are out without any supervision whatsoever.

Hon. Mr. Williams: Yes. Maybe I could just make it clear. I think mandatory supervision has failed for three reasons: First, the conditions that are imposed are not appropriate to the particular offender; secondly, the quality of the supervision is not adequate to ensure that the conditions are met; and thirdly, the most dangerous offender, and one who should not be released, goes out under conditions and there is no way you are ever going to control that person, and that is why it fails. We have got people out on mandatory supervision who do very well. I am not trying to blacken them all.

Senator Hastings: Forty-seven per cent.

The Chairman: That is the figure we have been given.

Senator Hastings: I should like to continue the line of questioning opened up by Senator Frith, Mr. Williams. If I might, I take issue with two of your statements. You say if we adopt the proposal of the Government of British Columbia it will result in an increased level of protection, as you state on

[Traduction]

Commission sont aux prises avec un problème administratif très grave. Les critères concernant la libération conditionnelle anticipée telle que nous la connaissons aujourd'hui seraient très différentes et ceux qui s'appliqueraient en vertu des dispositions concernant la surveillance obligatoire. Est-ce que cela répond à votre question?

Le président: Non. Il me manque peut-être un élément. Vous recommandez en effet qu'il n'y ait pas de surveillance obligatoire. C'est l'un des points essentiels de votre rapport, l'abolition de la surveillance obligatoire telle que nous la connaissons.

L'honorable M. Williams: Nous voudrions qu'elle ne soit pas automatique.

Le président: Mais vous avez dit que la surveillance obligatoire en tant que procédure avait échoué, qu'elle n'avait pas été couronnée de succès. Est-ce exact? Est-ce que vous voulez faire ressortir?

L'honorable M. Williams: Oui.

Le président: Je suppose—et c'est ce que d'autres témoins nous ont dit d'ailleurs—que la raison pour laquelle elle a échoué tient à ce que ceux qui sont libérés sous surveillance obligatoire en vertu du système actuel ne sont pas mentalement prêts à réintégrer la société; ils ont gagné presque automatiquement leur réduction de peine, situation qui leur déplait. Il me semble donc qu'il devrait y avoir une forme quelconque de surveillance qui ne serait applicable que dans les cas de libération conditionnelle, où les détenus acquerraient en prison le droit à une libération anticipée, sous réserve de certaines conditions. D'après moi, ce n'est qu'ainsi que la surveillance pourrait être couronnée de succès; c'est ce qu'à dit le sénateur Hastings il y a 11 ans, et on s'en est rendu compte depuis. La surveillance devrait être le prolongement du système actuel de libération conditionnelle, et au dernier stade, si les détenus ne peuvent être libérés conditionnellement, plus tard, ils pourront quand même acquérir le droit d'être libérés, comme vous l'avez dit, mais lorsqu'ils le sont, aucune surveillance n'est exercée.

L'honorable M. Williams: Oui. Peut-être pourrais-je essayer d'être un peu clair. Je pense que la surveillance obligatoire a échoué pour trois raisons: premièrement, les conditions qui sont imposées ne sont pas appropriées; deuxièmement, la surveillance exercée n'est pas suffisamment étroite pour assurer le respect des conditions imposées; troisièmement, le délinquant le plus dangereux, qui ne devrait pas être libéré, l'est sous condition, et il n'existe aucun moyen de surveiller ses faits et gestes. C'est pourquoi il y a eu échec. Par contre certains détenus libérés sous surveillance obligatoire s'en tirent très bien. Je ne voudrais pas noircir leur réputation.

Le sénateur Hastings: Quarante-sept pour cent.

Le président: C'est le chiffre qu'on nous a donné.

Le sénateur Hastings: J'ai d'autres questions à poser dans le même sens que le sénateur Frith, monsieur Williams. Soit dit sans vouloir vous offenser, je me permets de ne pas partager votre avis sur deux points. Vous dites à la page 4 de votre mémoire que si nous adoptons les options proposées par le

[Text]

page 6, and will, as you say on page 14, "enhance the protection of the public." Before I continue, I want to ask you two quick questions.

On page 7 you deal with this man Kocurek, and you say he was assessed as dangerous, and he would represent a considerable risk. Can you recall that report? Did it say, "dangerous," or did it say, "potentially dangerous," or "he might be dangerous"? I very rarely hear of a psychiatrist, or a lawyer, saying something definite.

Senator Frith: Or an economist.

Hon. Mr. Williams: I cannot recall the specific words used by either the psychologist or the psychiatrist. He was examined by both and reported upon. You will hear from Mrs. Clausen in a few moments and she may have brought that material with her.

Senator Hastings: I want to clarify it, because on page 6 of her brief she says:

... a psychiatric report openly predicted that he would kill someone if released.

Earlier on you said you had additional medical evidence. What kind of medical evidence would you have to predict the dangerousness of this offender? It was just the word "medical" I was questioning.

Hon. Mr. Williams: What page is that?

Senator Hastings: You were not quoting from the brief. You added that, and I wondered if you could enlighten me as to what you meant by "medical" when you said there was additional medical evidence?

Hon. Mr. Williams: During the criminal justice process there is often the opportunity to have persons accused of series crimes examined by our forensic psychiatric institute, to determine whether they are fit to stand trial, and sometimes during the course of the trial to determine whether or not they are insane. We have that process, and out of that much valuable information is obtained about the individual. If they are found fit to stand trial and are not adjudged insane they go through the process, and that becomes available to the National Parole Board officials when they are looking at this person's record.

Senator Hastings: I question the validity of your proposal as giving any real additional protection to society. I say that, because in the case of the offender Kocurek, he was sentenced to two years for indecent assault. I want you to correct me if I am wrong. Of course, the flag is up right there, that here is a potential dangerous offender. However, the court, in its wisdom, did not view the offence as being very serious, because it gave him only two years. He served 16 months, he served his two-thirds, in custody, and then he was released. Under your system he would not be released. I suppose I am asking you: What does society expect will happen to that inmate in the eight months so that at the end of that two-year term he is going to be a docile, law-abiding citizen? You outline another case, which outlines the point even more. The case of—

Senator Lapointe: Olson?

[Traduction]

gouvernement de la Colombie-Britannique, une plus grande protection sera assurée, et à la page 12, qu'«on sera en mesure d'offrir une meilleure protection au public». Avant de poursuivre, je veux vous poser deux petites questions.

A la page 4, vous faites allusion, à Kocurek en disant qu'on l'avait identifié comme dangereux et qu'il représentait un risque considérable. Vous rappelez-vous de ce rapport? Y était-il dit «dangereux», «potentiellement dangereux» ou «il pourrait être dangereux»? Il est très rare qu'un psychiatre ou un avocat se prononce de façon définitive.

Le sénateur Frith: Ou un économiste.

L'honorable M. Williams: Je ne me rappelle pas précisément les termes qu'ont utilisés le psychologue ou le psychiatre. Il a été examiné par les deux et a fait l'objet d'un rapport. Vous entendrez le témoignage de M^{me} Clausen dans quelques instants et il se pourrait qu'elle ait ces documents avec elle.

Le sénateur Hastings: Je voudrais éclaircir la question parce qu'elle dit à la page 6 de son mémoire:

... le psychiatre a prédit dans son rapport qu'il tuerait s'il était libéré.

Tout à l'heure, vous aviez dit que vous aviez des preuves médicales additionnelles. Qu'est-ce qui vous permettrait de penser que ce criminel était dangereux? C'est le terme «médical» que je voudrais que vous précisiez.

L'honorable M. Williams: Pouvez-vous m'indiquer la page?

Le sénateur Hastings: Vous ne citez pas le mémoire. C'est ce que vous avez ajouté et j'aimerais que vous me disiez ce que vous entendiez par «médicales» lorsque vous avez parlé de preuves médicales additionnelles?

L'honorable M. Williams: En droit criminel, on a souvent la possibilité de faire examiner les personnes accusées de plusieurs crimes par notre institut psychiatrique médico-légal pour déterminer si elles sont en état d'être jugées et parfois, au cours d'un procès, pour déterminer si elles sont saines d'esprit. Cela nous permet d'obtenir des renseignements très utiles. Si on juge qu'elles sont aptes à comparaître et saines d'esprit, un procès leur est intenté. Ces renseignements sont transmis aux fonctionnaires de la Commission nationale des libérations conditionnelles, car ils sont consignés aux dossiers.

Le sénateur Hastings: Je me demande vraiment si votre proposition offrirait à la société une protection additionnelle véritable. Ce qui me fait dire cela, c'est que Kocurek a été condamné à deux ans pour assaut indécent. N'hésitez pas à me reprendre si je me trompe. On voit tout de suite que c'était un criminel qui pouvait présenter un danger. Cependant, le tribunal, dans sa grande sagesse, n'a pas considéré que l'offense était très sérieuse, parce qu'il ne l'a condamné qu'à deux ans. Il a purgé 16 mois, soit les deux tiers de sa peine, et a ensuite été libéré. En vertu de votre système, il ne l'aurait pas été. Ma question est donc la suivante: à quoi la société s'attend-elle? Qu'est-ce qui pourrait arriver à cet homme dans les huit mois pour qu'au bout de sa peine de deux ans, il soit un citoyen docile et respectueux des lois? Vous soulevez un autre cas qui fait ressortir ce point encore davantage. Dans l'affaire...

Le sénateur Lapointe: Olson?

[Text]

Senator Hastings: You can take the case of Olson if you want.

The Chairman: Moore.

Senator Hastings: Marlene Moore. Her mandatory supervision was examined on December 14; her release date was March 24, three months later. If she was a danger to society on December 14, what did society expect would happen in the next three months, when she was released on her release date—and they had to release her—on March 24? In fact, she is released now. What did society expect would happen in that three months? If you want to go through the cases of the ten men who were gated it is the same thing. The terms average from three months for Marlene Moore to four and five years for two of the men. However, with the rest of them it is eight months, 12 months, 20 months, nine months. What does society think will happen in those short periods of time? We have failed when we have the man in custody for two and three years. Do you think something miraculous is going to happen in those three or four months? This is why I say we are going to release an even more vicious, anti-social individual at the end of that time.

Hon. Mr. Williams: I acknowledge that the additional protection afforded to the community is only that protection that stems from the fact that the person will remain in prison, and therefore not at large, for a longer period of time. You are right; when you have sentences of two years the time is not great. When you have sentences of six and nine years it is much greater, and that opportunity for protection is therefore afforded for an extended period of time, and that is as far as the additional protection can go. We will need to redesign our whole concept of imprisonment, treatment and rehabilitation before we will be able to answer the question that I know is concerning you, Senator Hastings, and I do not think that is the purpose of our discussion today. However, I would be happy to involve myself.

Senator Hastings: Do you agree with me that all we do is postpone our problem to two, three or nine months hence?

Hon. Mr. Williams: Yes, and that is the system which—

Senator Hastings: We gain that time, we protect society for that short time only?

Hon. Mr. Williams: Yes, and that is the system which the present state of the law has imposed upon us. You see, if you take your argument to its fullest extent—

Senator Nurgitz: Don't put him in prison at all. Have a person commit 30 crimes.

Senator Hastings: No, no.

Hon. Mr. Williams: Have a person who commits a terrible crime, who is convicted and we say, "Well, prison will do you no good so we will release you into the community today." We do some of that too, Senator Hastings. We have things like conditional and absolute discharges.

[Traduction]

Le sénateur Hastings: Vous pouvez prendre le cas d'Olson si vous voulez.

Le président: Moore.

Le sénateur Hastings: Marlene Moore. On a examiné la possibilité de la libérer sous surveillance obligatoire le 14 décembre; elle devait être libérée le 24 mars, trois mois plus tard. Si elle représentait un danger pour la société le 14 décembre, la situation ne devait-elle pas être la même trois mois plus tard, à la date de sa libération? En fait, elle est maintenant en liberté. A quel miracle s'attendait la société au cours de ces trois mois? La situation est la même dans le cas des dix hommes qui ont fait l'objet d'une suspension immédiate. La période va de trois mois pour Marlene Moore à quatre et cinq ans pour deux de ces hommes. Cependant, dans le cas des autres, elle est de huit, de douze, de vingt et de neuf mois. A quoi la société s'attend-elle pendant ce court laps de temps? On n'en est arrivé à rien pendant des détentions de deux et de trois ans. Pensez-vous qu'un miracle se produira dans ces trois ou quatre mois? C'est pourquoi je dis que nous allons mettre en liberté un individu encore plus vicieux et antisocial à la fin de cette période.

L'honorable M. Williams: Je reconnais que la seule protection additionnelle offerte à la société est la certitude que le prisonnier demeurera en prison plus longtemps. Vous avez raison. Dans le cas d'une peine de deux ans, la protection ne semble pas de longue durée. Dans le cas de peines de six et neuf ans, elle est un peu plus étendue, et c'est ce à quoi se limite la protection additionnelle. Il nous faudra repenser notre système d'emprisonnement, de traitement et de redressement avant de pouvoir répondre à la question qui vous concerne, sénateur Hastings, et je ne pense pas que ce soit l'objet de notre discussion d'aujourd'hui. Cependant, je serais heureux de participer à toute étude de ce genre.

Le sénateur Hastings: Êtes-vous d'accord avec moi pour dire que nous ne faisons que reporter le problème à deux, trois ou neuf mois plus tard?

L'honorable M. Williams: Oui. Et c'est le système . . .

Le sénateur Hastings: Nous gagnons du temps, mais nous ne protégeons la société que pendant cette courte période de temps n'est-ce pas?

L'honorable M. Williams: Et c'est le système que la loi actuelle nous impose. Si on pousse votre raisonnement jusqu'au bout . . .

Le sénateur Nurgitz: Ne mettons personne en prison. Laissons un criminel commettre trente crimes.

Le sénateur Hastings: Non, non.

L'honorable M. Williams: Prenons le cas d'une personne qui commettrait un crime terrible, qui serait reconnue coupable et à qui nous dirions: «La prison ne vous fera aucun bien, alors nous allons vous libérer aujourd'hui même.» Il nous arrive de le faire, sénateur Hastings. Les libérations conditionnelles et absolues existent.

[Text]

Senator Hastings: I think there has to be some mechanism whereby you have to contain the violent offender; apply the dangerous offender legislation later on if we have to confine the violent offender. I am just as opposed to him as you are, Mr. Williams.

Senator Frith: There is always the dimension of reassurance to the community.

Senator Robichaud: I read with amazement a news item in this morning's *Montreal Gazette*, and I would like to have Mr. Williams' comments on it. It is very short. It is entitled: "Man cleared in prison riot set to go free" and it reads:

One of the six men cleared last week of murdering a guard during the July 25 Archambault penitentiary riot is to be released from prison today.

Claude Poirier, 31, was found not guilty of killing 60-year old Leandre Leblanc.

He was arrested and charged with Leblanc's murder last September, about 29 hours after he left Archambault on mandatory supervision.

Guy Petitclerc, a parole board official, said the board decided to reinstate Poirier's mandatory supervision.

Senator Hastings: He was found not guilty.

Senator Robichaud: That's for sure, but he was there, and he still on mandatory supervision. Actually he was found by a jury to be not guilty, but where there is smoke there is fire; there had to be a certain amount of guilt. He is still on mandatory supervision. You are opposed to mandatory supervision. How do you interpret this?

Senator Frith: If I ever get you on a jury I'll challenge you, a peremptory challenge.

Senator Robichaud: You would probably be successful.

Hon. Mr. Williams: You are importing a new aspect to the law where you have guilt by association, or no smoke without fire.

Senator Lapointe: What was his offence?

Senator Robichaud: Drug trafficking. I did not read the last sentence:

Poirier had been serving a three-year term for drug trafficking.

Hon. Mr. Williams: There is an interesting aspect to that particular case. Again it goes to the quality of the supervision. It may be that if he had been better supervised other evidence would have been available that might have resulted in a different verdict. I am not trying to judge the case again.

This is one of the concerns that we have about the quality of the supervision. I have asked for an examination to be made of what happens to people who come out under mandatory supervision and where they go in the community, who their associates are, whom they live with. Some of the answers I am

[Traduction]

Le sénateur Hastings: Je crois qu'il faudrait un mécanisme qui vous permettrait de garder en prison les délinquants violents, d'appliquer plus tard les dispositions concernant les criminels dangereux s'il doit y avoir emprisonnement. La situation me révolte tout autant que vous, monsieur Williams.

Le sénateur Frith: Il ne faut jamais perdre de vue le fait que la société a besoin d'être réassurée.

Le sénateur Robichaud: J'ai lu ce matin un article incroyable dans la *Gazette de Montréal* et j'aimerais que L'honorable M. Williams le commente. C'est un article très court, intitulé: «Homme disculpé à la suite d'une émeute, sur le point d'être libéré», dont voici la lecture:

Un des six hommes disculpés la semaine dernière de l'accusation d'assassinat d'un garde lors de l'émeute à la prison Archambault le 25 juillet, doit sortir de prison aujourd'hui.

Claude Poirier, âgé de 31 ans, a été reconnu non coupable du meurtre de André Leblanc, âgé de 60 ans.

Il a été arrêté et inculpé du meurtre de Leblanc en septembre dernier, 29 heures environ après avoir quitté Archambault.

Guy Petitclerc, représentant de la Commission nationale des libérations conditionnelles, a dit que la Commission avait décidé de libérer à nouveau Poirier sous surveillance obligatoire.

Le sénateur Hastings: Il a été reconnu innocent.

Le sénateur Robichaud: C'est exact, mais il y était, et il est toujours sous surveillance obligatoire. Il a été reconnu innocent par un jury, mais il n'y a pas de fumée sans feu; il devait être en partie coupable. Il est toujours sous surveillance obligatoire. Vous êtes contre la surveillance obligatoire. Comment interprétez-vous cela?

Le sénateur Frith: Si jamais vous étiez juré, je vous récuserais purement et simplement.

Le sénateur Robichaud: Vous y arriveriez probablement.

L'honorable M. Williams: Vous faites intervenir un concept nouveau dans le cadre de la loi, la culpabilité par association, en disant qu'il n'y a pas de fumée sans feu.

Le sénateur Lapointe: De quoi avait-il été reconnu coupable?

Le sénateur Robichaud: De trafic de drogue. Je n'ai pas encore lu la dernière phrase.

Poirier purgeait une peine de trois ans pour trafic de drogue.

L'honorable M. Williams: Il y a un aspect intéressant dans cette affaire. On en revient encore une fois à la qualité de la supervision. S'il avait été mieux supervisé, peut-être aurions-nous pu recueillir des preuves qui auraient entraîné un verdict différent. Je n'essaie pas de juger l'affaire encore une fois.

C'est l'une des inquiétudes que nous avons au sujet de la qualité de la supervision. J'ai demandé qu'on fasse enquête sur les prisonniers qui sont libérés sous surveillance obligatoire, sur leurs fréquentations, sur les personnes avec qui ils vivent, etc. Les réponses que j'ai reçues me portent à croire que lorsqu'ils

[Text]

getting would lead me to conclude that, having come out of prison under mandatory supervision, they are going back to live with the same associates that they lived with before they committed the crimes that put them into prison, and therefore they are in the same sub-culture. I think this indicates a failure, not in the concept of mandatory supervision, but in the quality of supervision that is being employed.

Senator Lapointe: You said that if supervision were abolished inmates would be able to participate in programs like those of the John Howard Society and the others. But they would not be better guys for that if there were no supervision. They would not go freely and voluntarily to the John Howard Society, except the few who are really good boys and want to rehabilitate themselves.

Hon. Mr. Williams: I am talking about the few. In those circumstances there is still room in the system to accommodate them without supervision, because many of them will have responded to the imprisonment and will themselves recognize the need for assistance. There are some in our system who say to us, "Please don't send me into the community, I don't want to go." Not very many, but a few.

The Chairman: Mr. Williams, I know you have to leave soon, but I would appreciate your comments on page 7 of your submission, particular with regard to the identification of potentially dangerous offenders. At the top of the page you refer to the fact that we do have provisions in the Criminal Code and in the provincial Mental Health Act to identify certain people who are problems, or can be problems. You go on to say that there are moves to reduce or eliminate the use of some of the provisions that are in place to try to help us identify certain problem people within the institutions. Why is that happening?

I am also wondering why you say the use of these provisions would be illogical and dangerous. It seems to me that if you say we must find a mechanism for finding these people before they are released and holding on to them as long as we are able to, in accordance with the sentences they have been given, then we have to set up a board. Are you saying it should not be under the Mental Health Act provisions? What kind of a board and what kind of mechanism do you think we should put in place to try to identify these people that you say should not be released? Who is going to take the responsibility for pointing out these people? At the moment we have the National Parole Board, which has assumed this responsibility, apparently, according to current law at least, without legislative authority to do so. I think you are saying those provisions should be in there.

Who is going to make that decision if it is not going to be psychiatrists or psychologist? Is it going to be judges? Is it going to be the prison staff? Who is going to make that decision to hold those people and decide that they are dangerous, or potentially dangerous? My understanding from some testimony we have heard is that out of 100 people who might have some sort of potential problem only four will be found to be potentially dangerous, or be dangerous offenders. I do not know whether you agree with that, if you have any experience

[Traduction]

sont libérés sous surveillance obligatoire, ils continuent à fréquenter les personnes qu'ils fréquentaient avant de commettre les crimes qui les ont envoyés en prison; ils se retrouvent dans le même milieu malsain. Je pense que cela indique un échec, non pas sur le plan de la surveillance obligatoire, mais en ce qui concerne la qualité de celle-ci.

Le sénateur Lapointe: Vous avez dit que si la surveillance était abolie, les prisonniers pourraient participer à des programmes comme ceux de la Société John Howard. Ils n'en bénéficieraient pas vraiment s'il n'y avait pas de surveillance. Ils ne se rendaient pas de leur plein gré à la Société John Howard, sauf quelques exceptions qui veulent véritablement s'amender.

L'honorable M. Williams: Je fais allusion à ces exceptions. Dans ces circonstances, il serait possible de les aider dans le cadre du système, sans qu'il y ait surveillance, parce que beaucoup d'entre eux auront réagi à l'emprisonnement et reconnaîtront qu'ils ont besoin d'aide. Certains nous disent: «Ne me renvoyez pas dans la société, je ne veux pas y retourner.» Pas beaucoup, mais quelques-uns.

Le président: Monsieur Williams, je sais que vous devez nous quitter bientôt, mais j'aimerais que vous commentiez la page 5 de votre mémoire, surtout en ce qui concerne l'identification des criminels dangereux. Vous y dites que les dispositions du Code criminel et de la Loi provinciale sur la santé mentale permettent d'identifier certaines personnes qui posent des problèmes ou qui risquent d'en poser. Vous poursuivez en disant qu'on cherche à réduire ou à éliminer l'utilisation de certaines de ces dispositions dans l'identification des cas problèmes à l'intérieur des institutions. Qu'est-ce qui se passe?

Je me demande également pourquoi vous dites que le recours à ces dispositions serait illogique et dangereux. Si, comme vous le dites, il nous faut trouver un mécanisme pour repérer ces personnes avant qu'elles ne soient libérées et les garder en prison aussi longtemps que nous le pouvons, compte tenu de la peine qui leur a été imposée, il nous faut alors mettre sur pied une commission. Voulez-vous dire que ce ne devrait pas être en vertu des dispositions de la Loi sur la santé mentale? Quel genre de commission et de mécanisme devrions-nous avoir à notre disposition pour repérer les personnes qui selon vous ne devraient pas être libérées? Qui prendra la responsabilité de les désigner? Jusqu'à maintenant, c'est la Commission des libérations conditionnelles qui semble avoir assumé cette responsabilité conformément à la loi actuelle sans avoir été investie de l'autorité nécessaire. Je crois comprendre qu'il devrait exister des dispositions en ce sens.

Qui prendra cette décision si ce n'est les psychiatres ou les psychologues? En confiera-t-on le soin aux juges? Ou encore au personnel carcéral? Qui décidera de retenir ces prisonniers sous prétexte qu'ils présentent ou pourraient présenter un danger pour la société? D'après certains témoignages que nous avons entendus, sur 100 personnes qui pourraient constituer un problème quelconque, 4 seulement se révéleront des criminels dangereux ou potentiellement dangereux. Je ne sais pas si vous

[Text]

within British Columbia that would refute that. Is the number greater than that?

Hon. Mr. Williams: I cannot quantify it for you. With regard to page 7 of the brief, let me say that we recognize that for prisoners who are mentally ill there are provisions in the code, as well as in the provincial mental health legislation, to deal with them. Some research done in the United States of America shows that the use of provisions of that nature, or perhaps I should say the abuse of those provisions, to accommodate people who are not mentally ill is leading to representations that those diminished responsibility provisions be eliminated. We do not want to fall into that trap. We use the mental health provisions of the code and our statute in every case where we are able to identify an inmate who is mentally ill. They should be treated in that way, and that is what we do with them.

I am only suggesting that it would be inappropriate to try to use that mechanism to resolve a problem because of the inadequacy of our present mandatory supervision provisions. That only leads to criticisms of the process and the same result that is being experienced in the States, where people are criticizing the abuse of the mentally ill provisions. That is why I say it would be illogical and dangerous to use that. I would rather have the mandatory supervision provisions modernized and improved than try to use the mentally ill provisions for a wrong purpose. That is my only concern.

The Chairman: But who do you think should make the decision?

Hon. Mr. Williams: I think the National Parole Board should make it, because they are the ones who already have the staff, already have the facilities and already received the reports. I believe it would not be much of an imposition on them to examine them and determine whether the person should go out at all. If in the course of that they are concerned whether or not the person is mentally ill, then I think the medical advice available to the penitentiary service could resolve that particular problem.

Senator Nurgitz: Are the criteria for charging under the dangerous offender provisions of the code terribly secret?

Hon. Mr. Williams: There is no secret about the questions that I pose to my officials before giving them my consent. They have to place before me a criminal record showing that the inmate has, by reason, not only of the crime for which he currently stands convicted, but of previous experience—physical attacks, use of weapons, wounding, anything of that kind that would be a violent attack upon a person—shown himself to be a potentially dangerous offender. If that information is made available to me I give my consent for them to go the dangerous offender route. What happens after that is a matter of judicial determination. Slowly there is developing a set of judicial precedents the way in which the courts then handle the cases. That is not at the moment as extensive as we would like it to be. Each time the court makes a pronouncement on this,

[Traduction]

êtes d'accord avec moi, ni si votre expérience vous permet de me contredire. Leur nombre est-il plus élevé?

L'honorable M. Williams: Je ne peux pas vous donner de chiffres. Quant à la page 5 du mémoire, permettez-moi de dire que nous reconnaissons que des dispositions du Code ou de la Loi provinciale sur la santé mentale nous permettent de nous attaquer aux prisonniers qui ont des problèmes mentaux. Il ressort de recherches effectuées aux États-Unis que le recours à des dispositions de ce genre, ou devrais-je plutôt dire l'abus de ces dispositions, en vue de venir en aide à des prisonniers n'ayant aucun problème psychiatrique, à amené certains à exiger l'abolition de ces dispositions. Nous ne voulons pas tomber dans le même piège. Nous avons recours aux dispositions du Code et des lois concernant la santé mentale à chaque fois que nous pouvons identifier un prisonnier ayant des problèmes mentaux. C'est ce à quoi elles servent et c'est à cette fin que nous les utilisons.

Je veux tout simplement faire ressortir qu'il serait injuste d'essayer d'utiliser ce mécanisme pour résoudre le problème que posent les lacunes de notre système actuel de surveillance obligatoire. Cela ne pourrait qu'entraîner des critiques du genre de celles formulées aux États-Unis concernant l'abus des dispositions se rapportant aux problèmes mentaux. C'est pourquoi je dis qu'il serait illogique et dangereux d'y avoir recours. Je préférerais que les dispositions touchant la surveillance obligatoire soient revues et améliorées plutôt que d'avoir recours aux dispositions concernant la santé mentale, à mauvais escient. C'est ma seule inquiétude.

Le président: Mais qui d'après vous devrait prendre la décision?

L'honorable M. Williams: La Commission des libérations conditionnelles parce qu'elle a le personnel et les installations voulues et qu'elle reçoit déjà les rapports. Je pense que ce serait pas trop exiger d'elle de lui demander de déterminer après examen, si une personne doit être libérée ou non. Si, dans le cadre de son examen, elle se demandait si le prisonnier à l'étude a des problèmes psychiatriques, elle pourrait demander au service médicale du pénitencier de l'aide à résoudre le problème.

Le sénateur Nurgitz: Les critères concernant l'inculpation en vertu des dispositions du Code concernant les criminels dangereux sont-ils vraiment secrets?

L'honorable M. Williams: Aucun secret n'entoure les questions que je pose à mes représentants avant de leur donner mon consentement. Il doivent me présenter un dossier criminel montrant que le prisonnier, non seulement à cause du crime pour lequel il purge une sentence, mais à cause de ses antécédents—attaques corporelles, utilisation d'armes, coups et blessures, ou toute autre attaque violente contre la personne peut constituer un danger pour la société. S'ils me fournissent ces preuves, je consens à ce que les criminels soient considérés comme dangereux. Ce qui se passe après, regarde la justice. Il se crée lentement toute une série de précédents judiciaires à partir des jugements rendus par les tribunaux. Cette tendance n'est cependant pas aussi généralisée pour le moment que nous le voudrions. Chaque fois qu'un tribunal se prononce sur un

[Text]

that in turn comes back to me and falls into the process that I use in giving my consent to proceed in that direction.

Senator Nurgitz: I am having a little difficulty in believing that in the third largest province of this country, with one very large city—

Senator Hastings: A beautiful city.

Senator Nurgitz: A beautiful city. I am having difficulty in believing that in the past year only four persons committed crimes of violence and had a criminal record or a history of previous violence, which I think is the criteria you have set.

Senator Frith: Enough to warrant it.

The Chairman: Sufficient to warrant the laying of additional charges.

Senator Nurgitz: The Attorney Gen said if a person charged with an offence has a past history of other violent crimes for which he had already been convicted that would be sufficient. I am not disbelieving you, Mr. Williams, but it seems to me that if we picked up a Vancouver newspaper every day we would probably see reports of certain violent crimes. Are you telling me those are all first offenders?

Hon. Mr. Williams: No, because many of the people you would read about in the paper today will still remain in the criminal justice system for the next eight to nine months, so we have that kind of overlap all the time. I have been asked to consider only four consents in the past year. I cannot today give you any statistics prior to that time, but I am prepared to provide them to the committee.

Senator Nurgitz: If you would.

Senator Frith: I thought the criteria Senator Nurgitz was going to ask about were those at the bottom of page 10 of the brief, and they would not be totally dissimilar to the ones you have just described in answering his question. Have your officials worked up, or have you, without committing yourself strictly to them, some draft ideas of what criteria would be established under paragraph 3 on page 10, and if so could you send them along so that they could be part of our record?

Hon. Mr. Williams: I contemplated listing for the assistance of this committee, what I thought the criteria might be. However, I thought that might more properly be the responsibility of the Solicitor General or his officials who deal directly with these people. We know that Mr. Outerbridge has used the gating system a very few times. I am certain that within the national parole system they have clearly identified for themselves the criteria that they would expect to apply in a case of this kind. Obviously Mr. Outerbridge did when he gated Marlene Moore.

Senator Frith: I hear you in effect saying they would be the same ones that apply to the gating. I am not arguing with that. That is helpful, if that is your view.

[Traduction]

cas, sa décision n'est transmise, et je dois lui donner mon consentement pour qu'il continue dans la même direction.

Le sénateur Nurgitz: J'ai peine à croire que dans la troisième province du pays, qui compte une très grande ville...

Le sénateur Hastings: Une très belle ville.

Le sénateur Nurgitz: Effectivement. Je disais donc que j'ai peine à croire qu'au cours de la dernière année, quatre seulement des personnes qui ont commis des crimes violents avaient un dossier judiciaire ou des antécédents de violence, ce qui, je pense, est le critère que vous avez établi.

Le sénateur Frith: Suffisamment pour le justifier.

Le président: Suffisamment pour justifier de nouvelles accusations.

Le sénateur Nurgitz: Le Procureur général a dit qu'il était suffisant qu'un accusé ait déjà été reconnu coupable d'autres crimes violents. Je veux bien vous croire, monsieur Williams, mais il me semble qu'en parcourant les journaux de Vancouver, nous verrions probablement tous les jours des reportages sur des crimes violents. Voulez-vous me faire croire que tous ces crimes étaient des premiers délits?

L'honorable M. Williams: Non, parce que bon nombre des gens dont vous entendez parler dans les journaux d'aujourd'hui resteront dans le système pénal pendant les huit ou neuf prochains mois; il y a tout le temps du chevauchement de ce genre. On m'a demandé mon consentement dans quatre cas seulement au cours de la dernière année. Je ne peux pas vous donner pour le moment de statistiques antérieures à cette époque, mais je me ferai un plaisir de les fournir au Comité.

Le sénateur Nurgitz: Ce serait très utile.

Le sénateur Frith: Je pensais que les critères dont le sénateur Nurgitz allait s'informer étaient ceux dont il est question à la page 10 du mémoire. Ils sont assez semblables à ceux que vous venez de décrire en réponse à sa question. Avez-vous, vous et vos fonctionnaires, une idée générale, même si elle n'est pas nécessairement définitive, des critères qui seraient établis en vertu du paragraphe 3 de la page 9? Si oui, pourriez-vous nous les communiquer afin que nous puissions les intégrer à nos délibérations?

L'honorable M. Williams: J'avais pensé vous dresser une liste de ces critères. Cependant, j'ai pensé que cette tâche incombait plutôt au Solliciteur général ou à ses fonctionnaires, qui travaillent directement avec ces gens. Nous savons que M. Outerbridge a très rarement eu recours à la suspension immédiate. Cependant, je suis certain que les responsables du programme des libérations conditionnelles ont établi clairement pour leur propre gouverne les critères applicables aux cas de ce genre. C'est de toute évidence ce qu'a fait M. Outerbridge lorsqu'il a suspendu la libération de Marlene Moore.

Le sénateur Frith: Vous dites en fait que ce seraient les mêmes critères que pour la suspension immédiate. Je ne vous contredis pas sur ce point; ce parallèle est utile s'il reflète vraiment votre point de vue.

[Text]

Hon. Mr. Williams: The Commissioner of Corrections would be happy to communicate with the committee and indicate the criteria that we think would be appropriate, based upon our experience.

Senator Frith: When you put this forward I take it you had in mind criteria very much like those that would be applied to gating. I mean, that is logical. I am not arguing with you, but I am wondering if that is what you had in mind when you put it forward.

Hon. Mr. Williams: Similar to the ones that we use for dangerous offenders—record, potentiality, medical assessment.

The Chairman: I should like to ask whether within your experience of obvious failures, the 52 homicides to which you referred and, particularly, any that have occurred in British Columbia—Kocurek, whom you have mentioned, being an obvious example of one who appears to have been identified as being potentially dangerous—there have been cases of inmates on mandatory supervision who committed homicide or a violent offence, but who during the period of their incarceration exhibited none of the usual symptoms of dangerousness? Or do you feel that most of those who in fact proved to be violent offenders and failures could and should have been easily identified before they were released?

Hon. Mr. Williams: We have not done an analysis of the 52. We have done an analysis of some of them. We have satisfied ourselves that in one case, having analyzed this person's career, we do not believe we would have been successful in getting a dangerous offender conviction for the violent crime for which he was eventually sentenced to prison for some considerable period of time.

Senator Hastings: Can you name the case?

Hon. Mr. Williams: I cannot recall the specific one. Equally, however, one of the four cases of dangerous offenders to which I gave my consent in the past year was an individual who had a lengthy criminal record but no record of violence. This individual was charged with a series of cases of breaking and entering, and it was clear from his record that he had become a highly proficient picklock. He was better than most professional locksmiths in being able to gain entry. He was charged with breaking and entering and possession of stolen goods. When he came to trial on one of those charges a number of citizens who had lost goods, which had been identified by the police, were called as witnesses. One of them was a young woman who lived in Vancouver, and when she was called as a witness and saw the accused sitting in the courtroom she went out and spoke to the crown prosecutor and the police officers and said, "That's the man that raped me some weeks previously." She had reported the rape and they had not been able to catch the offender from the description she gave. But she saw him sitting in court accused of possession of stolen property, her property. As a result of that, he was charged with rape and convicted.

[Traduction]

L'honorable M. Williams: Le Commissaire du Service correctionnel se fera un plaisir de communiquer avec le Comité pour lui faire part des critères qu'il estime appropriés, selon notre expérience.

Le sénateur Frith: J'imagine que vous voulez parler de critères très semblables à ceux qui seraient appliqués à la suspension immédiate. C'est logique. Je suis d'accord avec vous, mais je me demande si c'est bien ce que vous aviez en tête.

L'honorable M. Williams: Ces critères sont semblables à ceux que nous appliquons pour les criminels dangereux: le dossier, les possibilités de violence et le rapport médical.

Le président: Vous avez parlé de 52 homicides, qui représentent des échecs évidents; vous avez aussi mentionné le cas de Kocurek, qui constitue un excellent exemple de criminel qui semble avoir été identifié comme potentiellement dangereux. J'aimerais savoir si, d'après votre expérience, en particulier en Colombie-Britannique, d'autres détenus libérés sous surveillance obligatoire auraient commis des homicides ou des crimes violents, sans pourtant avoir manifesté pendant leur incarcération aucun des symptômes caractérisant habituellement les criminels dangereux. Pensez-vous plutôt que la plupart de ceux qui se sont révélés violents et dont la réinsertion sociale a été un échec auraient pu et auraient dû être identifiés facilement avant leur libération?

L'honorable M. Williams: Nous n'avons pas étudié les 52 cas; nous nous sommes contentés de quelques-uns. Dans un cas, nous sommes convaincus qu'après avoir analysé les antécédents du détenu, nous n'aurions pas pu le faire classer comme criminel dangereux à la suite du crime violent pour lequel il a finalement été condamné à une très longue incarcération.

Le sénateur Hastings: De qui s'agit-il?

L'honorable M. Williams: Je ne m'en souviens pas précisément. Je tiens à souligner par ailleurs qu'un des quatre criminels dangereux pour lesquels j'ai donné mon consentement au cours de la dernière année avait un dossier judiciaire chargé, mais aucun antécédent de violence. Il avait été accusé d'une série d'introductions par effraction, et il était clair selon son dossier qu'il était devenu un as cambrioleur. Il ouvrait les portes plus facilement que la plupart des serruriers professionnels. Il avait donc été accusé d'introduction par effraction et de recel. Lors de son procès pour un de ces chefs d'accusation, un certain nombre de citoyens qui s'étaient fait voler, et dont les biens avaient été identifiés par la police, ont été appelés à témoigner. Il se trouvait parmi eux une jeune femme de Vancouver qui, lorsqu'elle a été convoquée à la barre des témoins et qu'elle a vu l'accusé dans la salle d'audience, a dit au procureur de la Couronne et aux agents de police présents que cet homme l'avait violée quelques semaines auparavant. Elle avait signalé le viol, mais il avait été impossible d'appréhender son agresseur selon la description qu'elle avait donnée. Mais il était là, dans la salle d'audience, accusé du recel de ses propres biens. Il a donc par la suite été accusé de viol et reconnu coupable.

[Text]

We then did an analysis of his breaking and entering record, and we found enough evidence to satisfy us that, having broken into and entered somebody's apartment he then went back, broke in again, waited for the person to come home and then attacked that person. He had never been charged with or convicted of any of those offences, but we were able to develop this pattern. Thus a person whose record seemingly was non-violent proved, on examination of his criminal career—and it was part of the Career Criminal Project—to be indeed violent, and as a consequence he was put forward as a dangerous offender and sentenced as such. That analysis would never have emerged if this lady had not identified him in court as being the person who had been guilty of raping her.

That is one of the problems we have in the Career Criminal Project, and it is one of the reasons we are analyzing these cases to the extent that we are. That was an unusual circumstance, and a stroke of luck as far as criminal justice is concerned. It unlocked a door for us that had theretofore been entirely closed. This man did not appear to be a violent criminal. Breaking and entering is one thing, but violent assault is another.

Senator Hastings: What you are pointing out, Mr. Williams, is the difficulty in identifying the dangerous offender.

Hon. Mr. Williams: That is right.

Senator Hastings: I do not think anyone can take issue with the proposal you have made, provided some method is developed for the identification of the violent offender. We do not have it now, unless you have it in British Columbia.

Hon. Mr. Williams: With the help of your committee, senator, perhaps we will take a major step forward.

Senator Frith: It might very well be an artificial distinction; we do not know. We assume the distinction, that there is non-violence, which is property, and there is violence, which is persons. Even breaking into a house is a violent and antisocial act. I am no psychiatrist, but maybe some day we will find that the distinction is an artificial one.

Hon. Mr. Williams: It seems that for some criminals, after a period of criminal conduct of a so-called non-violent nature over several years they begin, for some reason or other, to move into attacks on the person. We have not yet been able to solve that problem.

The Chairman: Mr. Williams, with your testimony today and the other information you have offered to send us, I hope we shall be able to get some advice that will be useful to the Solicitor General, and indeed beneficial to us all. We are very grateful to you.

[Traduction]

A l'analyse de son dossier, nous avons trouvé assez de preuves pour nous convaincre qu'après s'être introduit par effraction dans un appartement une première fois, il y retournait, toujours par effraction, attendait que l'occupant arrive à la maison et l'attaquait. Il n'avait jamais été accusé ni reconnu coupable d'aucun de ces délits, mais nous avons pu déterminer que c'était pour lui un comportement habituel. Ainsi, un accusé qui semblait n'avoir jamais commis de crimes violents s'est avéré violent à l'examen de son dossier, grâce au Career Criminal Project, et il a pu par conséquent être identifié comme criminel dangereux et condamné en conséquence. Nous n'aurions jamais pu découvrir cet état de choses si la jeune femme n'avait pas reconnu son violeur en cour.

Voilà un des problèmes auxquels nous devons faire face dans le cadre du Career Criminal Project, et c'est une des raisons pour lesquelles nous étudions ces cas de façon aussi approfondie. Il s'agissait là de circonstances particulières, et d'un coup de chance pour la justice pénale. Nous avons ainsi pu ouvrir une porte qui nous avait été entièrement fermée jusque-là. Cet homme ne semblait pas être un criminel violent; en effet, l'introduction par effraction est d'une toute autre nature que les voies de fait.

Le sénateur Hastings: Ce que vous voulez démontrer, monsieur Williams, c'est qu'il est très difficile d'identifier les criminels dangereux.

L'honorable M. Williams: Exactement.

Le sénateur Hastings: Je ne pense pas que quiconque puisse s'opposer à votre suggestion, à condition de mettre au point une méthode d'identification des criminels violents. Nous n'en avons aucune pour le moment, à moins que vous n'en ayez trouvé une en Colombie-Britannique?

L'honorable M. Williams: Avec l'aide de votre comité, sénateur, nous pourrions peut-être faire des progrès importants en ce sens.

Le sénateur Frith: Il se pourrait très bien que ce soit une distinction artificielle; nous n'en savons rien. Nous prenons pour acquis qu'il n'y a pas de violence lorsque les débits concernent des biens matériels et qu'il y en a lorsqu'ils visent des personnes. Cependant, même le fait de s'introduire dans une maison par effraction est un acte violent et antisocial. Je ne suis pas psychiatre, mais nous trouverons peut-être un jour que cette distinction est artificielle.

L'honorable M. Williams: Il semble que certains criminels, après avoir commis pendant plusieurs années des crimes prétendument non violents, commencent ensuite pour une raison ou pour une autre à s'attaquer à des personnes. Nous n'avons pas encore réussi à résoudre le problème que pose ce comportement.

Le président: Monsieur Williams, grâce à votre témoignage d'aujourd'hui et aux autres renseignements que vous avez offert de nous envoyer, j'espère que nous pourrions fournir un avis utile au Solliciteur général, et en fait, profitable à tous. Nous vous en sommes très reconnaissants.

[Text]

Hon. Mr. Williams: I want to thank you for the courtesy of the two hours you have afforded me, and I wish you the best of luck.

The Chairman: Honourable senators, we now have with us Mrs. Inge Clausen, who is Vice-Chairman of Citizens United for Safety and Justice, and Mr. Dan Hughes, who is Chairman of that group. We have received a copy of the brief that Mrs. Clausen is going to present. Regrettably, it arrived only this morning, but it has been circulated to each of the members here. It is in English. It is not too long, and I will ask Mrs. Clausen to read it to us so that it may be interpreted as we hear what she has to say.

Mrs. Inge Clausen, Vice-Chairman, Citizens United for Safety and Justice: Madam Chairman and honourable senators: I would like to express my thanks for the opportunity given me today to appear before you. The issue of the Solicitor General's proposed amendments to the Penitentiary Act and the Parole Act concerns me greatly. It is my opinion that those changes in respect to mandatory supervision will not assist in any degree the protection and safety of the general public.

I come before you today as a representative of two factions. On the one hand, I am a founding member and Vice-Chairman of Citizens United for Safety and Justice, a registered British Columbia society, whose sole purpose is to attempt to influence the federal government into providing greater stringency in the are of the release of dangerous offenders from our institutions, in such a manner that the safeguarding of the ordinary and innocent citizens of this country is of paramount importance. In my future references to Citizens United for Safety and Justice while before you today I will simply use the initials CUSJ.

On the other hand, I also come before you as a representative of a unique Canadian minority, a minority that has not been as vocal as it should have been in its deserved criticism of our justice system. I speak to you as a person who has suffered tragically at the hands of our system, and as a person who, no matter what legislative changes are enacted, can never be repaid for the injury inflicted upon me.

I would like to outline my own personal involvement with the automatic release program we call mandatory supervision, and by so doing permit you to glimpse some of the despair that program has fostered on so many people. By so doing, I also hope to convince you that the Solicitor Gen's intended "tightening up" of this area of prison release will do absolutely nothing to forestall future tragedies identical to my own, which will continue to be visited upon unsuspecting Canadians.

I live in Duncan, B.C., a quiet and semi-rural community on southern Vancouver Island. In August, 1981, my daughter Lise was jogging on the quiet road that runs by my home. Lise was 15 years old, she was an honour student, was keenly interested in athletics, and you can understand that she was a beloved part of our household. At an approximate distance of 100 yards from the entrance to our property, Lise was forced into a car by a man with a starter pistol; she was driven up the

[Traduction]

L'honorable M. Williams: Je tiens à vous remercier de m'avoir accordé deux heures de votre temps et je vous souhaite bonne chance.

Le président: Honorables sénateurs, nous entendrons maintenant M^{me} Inge Clausen, qui est vice-présidente du groupe Citizens United for Safety and Justice, ainsi que M. Dan Hughes, le président de ce groupe. Nous avons reçu un exemplaire du mémoire que M^{me} Clausen va nous présenter, mais malheureusement, il n'est arrivé que ce matin. Il a été distribué, en anglais, à tous les sénateurs présents, et comme il n'est pas trop long, je demanderais à M^{me} Clausen de nous le lire afin qu'il puisse être interprété au fur et à mesure.

Mme Inge Clausen, vice-présidente du groupe Citizens United for Safety and Justice: Madame le président, honorables sénateurs, permettez-moi d'abord de vous remercier de m'avoir permis de comparaître devant vous aujourd'hui. Les modifications proposées par le Solliciteur général à la *Loi sur les pénitenciers* et à la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* me préoccupent au plus haut point. J'estime que les changements relatifs à la surveillance obligatoire n'accroîtront absolument pas la protection et la sécurité du grand public.

C'est à deux titres que je suis ici aujourd'hui. D'une part, je suis membre fondateur et vice-présidente du groupe Citizens United for Safety and Justice, une société enregistrée en Colombie-Britannique qui a pour seul but de faire pression sur le gouvernement fédéral pour qu'il fasse preuve d'une plus grande sévérité en ce qui a trait à la libération des criminels dangereux détenus dans nos institutions carcérales, de façon à accorder à la sécurité des citoyens ordinaires et innocents de notre pays toute l'importance qu'elle mérite. Je désignerai désormais le groupe Citizens United for Safety and Justice par ses seules initiales, C.U.S.J.

D'autre part, je suis également ici à titre de représentante d'une minorité canadienne unique, dont les critiques—fort justifiées—de notre système judiciaire n'ont pas fait autant de bruit qu'elles l'auraient dû. Je tiens à vous exposer le point de vue d'une personne qui a été frappée par la tragédie à cause de ce système et qui, quels que soient les changements législatifs adoptés, ne pourra jamais être indemnisée pour la souffrance qui lui a été infligée.

Je voudrais vous décrire brièvement les raisons qui m'ont poussée à m'occuper personnellement du programme de libération automatique que nous appelons «surveillance obligatoire», ce qui vous donnera une petite idée de la détresse que ce programme a causée à bien des gens. J'espère ainsi vous convaincre que le resserrement préconisé par le Solliciteur général en ce qui concerne la libération des détenus ne fera absolument rien pour empêcher que des tragédies semblables à la mienne continuent à affliger des Canadiens innocents.

Je vis à Duncan, en Colombie-Britannique, une paisible agglomération semi-rurale du sude de l'île de Vancouver. En août 1981, ma fille Lise faisait sa course sur la petite route qui passe près de chez moi. Lise avait quinze ans; c'était une étudiante exemplaire, qui s'intéressait beaucoup à l'athlétisme. Inutile de dire que nous l'aimions beaucoup. A une centaine de mètres de l'entrée de notre propriété, Lise a été forcée à monter dans une voiture par un homme armé d'un pistolet de

[Text]

mountain behind my home, abused and strangled. We found her body the following day.

The man who killed my daughter, Paul Richard Kocurek, was free in our community on mandatory supervision. He had been released from prison a mere six weeks earlier. At his trial, in 1982, he was convicted of first degree murder and is now serving a life term.

In so far as the law is concerned, the case is closed and justice has been done; it is time to move on to other things. For myself, it will never be over, not until my dying day. For many other people, both past and future, the pain that I have been forced to endure will be similarly shared. This will undoubtedly be true, for the law permitting the Kocureks in our society remains unchanged. Mr. Kaplan's proposed amendments, had they been in effect two years ago, would not have changed the outcome of my personal suffering one iota. This is the point I am making to you today. If this bill is ultimately passed, and passed with the supposed intent of securing greater protection for the general public, in cases such as mine, which are numerous, there would not be any additional mechanism in place to provide for that protection.

Let us take my particular case as the example. Given the Solicitor General's amendments, Paul Kocurek would still have been entitled to release from prison after having served two-thirds of his sentence; he would still have been free to return to the Cowichan Valley, of which Duncan is a part, and the events that took place, almost outside my front door, would have just as inexorably ground out to their conclusion. My daughter would have died, just as she did that day in 1981, and Paul Kocurek would then have been passed into the hands of the law, to end up as a man locked away for the maximum sentence our country presently provides.

I would put the question to the Solicitor General, were he here today: "How, in your opinion, would Bill S-32 have prevented my tragedy, and by so doing kept my daughter in the family that loved her?"

Of course, I know that such a question would be purely rhetorical, for the answer to that question is obvious: should this bill be made law there will be no change whatsoever for people such as myself. The Paul Kocureks and their ilk will still be released on mandatory supervision, and the Lise Clausens, the innocent among us, will fall certain victims to them; the Solicitor General will extend his condolences, as he did to me, but the system will perpetuate itself.

That is my opinion of the proposed amendments. In most cases there will be no advantage to the general population of this country. There are reforms that could be instituted, reforms that are not onerous to the bulk of the prison population, but which, were they passed into law, would serve to provide a real safeguard for the general public. At the same time, they would go a long way towards preventing the type of assault that was perpetrated on my daughter. I firmly believe that were such amendments in force two years ago my daughter would be at home with me today.

I shall be pleased to describe to you the changes that I feel the Solicitor General should introduce. It should be first

[Traduction]

starter; il l'a amenée dans la montagne derrière chez nous, l'a violée et l'a étranglée. Nous avons trouvé son corps le lendemain.

L'homme qui a tué ma fille, Paul Richard Kocurek, avait été libéré sous surveillance obligatoire à peine six semaines auparavant. Lors de son procès, en 1982, il a été reconnu coupable d'assassinat et purge maintenant une peine de prison à vie.

Du point de vue légal, l'affaire est close et justice a été faite; il est temps de passer à autre chose. Pour moi, ce ne sera jamais fini, tant que je vivrai. Beaucoup d'autres ont connu et connaîtront sans aucun doute la douleur que j'ai dû endurer, puisque la loi permet toujours des cas comme celui de Kocurek dans notre société. Les modifications proposées par M. Kaplan, si elles avaient été en vigueur il y a deux ans, n'auraient absolument rien changé à mes souffrances personnelles. C'est ce que je voudrais vous faire comprendre aujourd'hui. Si ce projet de loi finit par être adopté, supposément pour assurer une meilleure protection du grand public, il n'y aura rien de nouveau pour les gens comme moi, qui sont nombreux.

Si les modifications proposées par le Solliciteur général avaient été en vigueur à l'époque, Paul Kocurek aurait quand même pu sortir de prison après avoir purgé les deux tiers de sa peine; il aurait quand même été libre de retourner dans la vallée de Cowichan, où se trouve Duncan, et les événements qui ont eu lieu à deux pas de chez moi se seraient déroulés tout aussi inexorablement, avec les mêmes conclusions. Ma fille serait quand même morte, comme elle est morte en 1981, et Paul Kocurek aurait quand même été remis à la justice, pour ensuite se faire incarcérer pendant la période la plus longue que notre pays prévoit à l'heure actuelle.

Si le Solliciteur général était ici aujourd'hui, je lui demanderais comment, selon lui, le projet de loi S-32 aurait pu empêcher ma tragédie de se produire et permettre à ma fille de rester en vie, dans une famille qui l'aimait.

Bien sûr, je sais que cette question est purement hypothétique, car la réponse est évidente: si ce projet de loi est adopté, il n'apportera aucun changement pour les gens comme moi. Les Paul Kocureks et leurs semblables continueront à être libérés sous surveillance obligatoire, et les Lise Clausens en seront toujours les victimes innocentes. Le Solliciteur général offrira sa sympathie aux proches, comme il l'a fait dans mon cas, mais le système se perpétuera.

Voilà ce que je pense des modifications proposées. Dans la plupart des cas, elles n'assureront aucun avantage à la population du pays. Il serait cependant possible d'adopter certaines réformes, qui n'imposeraient pas un fardeau très lourd à la population carcérale, mais qui, si elles avaient force de loi, assureraient vraiment la protection du grand public. En même temps, elles aideraient beaucoup à empêcher le genre d'agressions dont ma fille a été victime. Je crois sincèrement que si elles avaient été en vigueur il y a deux ans, ma fille vivrait encore à la maison avec moi aujourd'hui.

Je me ferai donc un plaisir de vous décrire les changements que le Solliciteur général devrait apporter selon moi à la

[Text]

understood that my background is an ordinary one. I have always considered myself a typical Canadian, whose husband went out to work every day, and who, for the most part, stayed home and looked after the family. I have no legal background, nor do I have any expertise other than that which I have gathered over the past year and a half. I can say quite truthfully that, prior to my daughter's death in 1981, I could no more have foreseen myself appearing before this committee, as I am today, than I could have conceived of myself journeying to the moon. Nor could I have ever, in my wildest imagination, seen myself debating concepts of the legal detention of criminals. It is a fact that, until August, 1981, I had never heard of the term "mandatory supervision." I am merely outlining these points so that you will understand my general background in these matters.

Possibly—and I say this with all humility—it is the very ordinary nature of myself as a Canadian that permits me to look at solutions to the problem in a simplistic manner. Quite likely it can be argued by someone who has devoted a lifetime to a study of the correctional system that there is no simple solution. After all, and in spite of the intense study of the subject by people who are far better equipped to do so than I am, there still exists debate over the procedure over the release of criminals. There is still no guaranteed success, in spite of all the efforts that have gone into this country's attempts to resolve this problem. The very fact that this committee is meeting today serves to illustrate my point.

It is possible—and again I advance this with respect—that the ordinary man or woman, who quietly lives and works across this country of ours, sees logical answers that may elude those people who, because of their work, find themselves enmeshed and caught up in the subject on a daily basis. Sometimes a view from a distance can be much more penetrating and incisive than one obtained from up close. While such a view may have a tendency to reduce things to their simplest form, I also believe that there may be real worth in the opinion given. I would ask your forgiveness for the length of this preamble, but it is important that you understand my basis for the points I will now put before you.

It is my opinion, and coincidentally the opinion of CUSJ, that if the following measures were incorporated as law we could immediately curtail the number of horror stories that convicted sex and violent offenders will doubtless continue to bring into being in the future. These measures may be seen as stringent by certain sectors of society, and perhaps may border upon the infringement of the civil rights of certain persons, but, most importantly, they would serve our society. In the process, they would undoubtedly save human life, protect the weak and the helpless from unnecessary assault, and give us a measure of protection that we do not have today.

I would ask your consideration of the following proposals:

1. That mandatory supervision be abolished;
2. That any practice of earned remission be abolished;

[Traduction]

législation dans ce domaine. Vous devez d'abord vous rendre compte que mes antécédents sont tout à fait ordinaires. Je me suis toujours considérée comme une Canadienne type, dont le mari va travailler tous les jours à l'extérieur et qui reste à la maison la plupart du temps pour s'occuper de sa famille. Je n'ai aucune formation juridique, et aucune autre expérience que celle que j'ai acquise depuis un an et demi. Avant la mort de ma fille, en 1981, je n'aurais jamais pu prévoir que je comparais aujourd'hui devant ce comité, pas plus que je n'aurais pensé pouvoir un jour me rendre sur la lune. Je n'aurais jamais pu non plus, même dans mes rêves les plus fous, m'imaginer en train de discuter des aspects juridiques de l'incarcération des criminels. Avant le mois d'août 1981, je n'avais jamais entendu l'expression «surveillance obligatoire». Je vous dis tout cela simplement pour bien vous faire comprendre que je n'avais que des notions très générales de ces choses.

Il se peut—et je le dis en toute humilité—que ce soit la banalité même de ma situation qui me permette de trouver des solutions simples à ce problème. Il est fort possible en effet que des gens qui ont consacré toute leur vie à l'étude du régime correctionnel n'y voient que des remèdes compliqués. Après tout, malgré les nombreuses études menées sur le sujet par des gens beaucoup plus qualifiés que moi, la procédure de libération des criminels est encore controversée. Le succès n'est pas encore garanti en dépit de tous les efforts que nous avons faits au pays pour résoudre ce problème. Le seul fait que votre Comité se réunisse aujourd'hui en est la preuve.

Il est possible—et encore une fois, je vous le dis en toute humilité—que les citoyens ordinaires de notre pays voient des réponses logiques qui échappent à des gens qui, en raison de leur travail, sont immergés dans ce domaine toute la journée. Il arrive qu'on ait à distance une vue beaucoup plus pénétrante que de près. Cette opinion est peut-être un peu simpliste, mais je pense qu'elle se défend très bien. Je vous prie de m'excuser pour la longueur de ce préambule, mais il était important que vous compreniez bien les fondements de l'opinion que je vais maintenant vous exposer.

J'estime, comme d'ailleurs la C.U.S.J., que si les mesures suivantes avaient force de loi, elles permettraient de réduire de beaucoup le nombre des histoires d'honneur que les criminels violents et les délinquants sexuels continueront sans aucun doute à nous infliger à l'avenir. Ces mesures peuvent sembler sévères pour certains secteurs de la société, et sont peut-être une menace aux droits de la personne, mais ce qui est plus important, c'est qu'elles aideraient notre société. Par la même occasion, elles sauveraient sans aucun doute des vies humaines, protégeraient les faibles et les innocents contre des agressions inutiles, et nous assureraient une protection que nous n'avons pas aujourd'hui.

Je vous demanderais d'étudier les propositions suivantes:

1. Que la liberté sous surveillance obligatoire soit abolie;
2. Que toute pratique de remise de peine méritée soit abolie;

[Text]

3. That the National Parole Board be the sole arbiter in any decision to grant any form of release before an expiration of sentence, and that they be so empowered to grant this release to those individuals they consider worthy of the same;

4. That changes be enacted to the dangerous offender section of the Criminal Code of Canada that will provide the crown a greater facility in successfully classifying certain criminals as dangerous offenders;

5. That any sentence as a consequence of proposal No. 3 above be served to its full term, and that any reduction in the term of sentence be decided by the National Parole Board only, at a hearing such as is currently used in institutions to decide upon parole applications;

6. That in all decisions by the National Parole Board regarding remission of sentence a new category of criminal designation, that of persons convicted of "crimes against the person," be so understood to exist, and that remission of sentence for these prisoners be looked at with the greatest of concern by the National Parole Board;

7. That new legislation be enacted, or possibly added to the current dangerous offender section of the Criminal Code, that will provide for continuing and indefinite incarceration for an offender, even though the term of sentence has expired, if the crown can establish beyond a reasonable doubt that the release of that person would constitute a threat to society;

8. That as a consequence of proposal No. 7 above, the crown should have the power to ask for classification of a dangerous offender at any time, and not merely after conviction and before sentencing, as the existing legislation now demands.

It is my earnest belief that if the above proposals were brought into law we would immediately take a giant step towards permanently eradicating a major portion of the criminal activity that is directed towards people. At the very least, we would have a control factor placed and weighted against the repeat offender, and we would have at our disposal the tools to deal more successfully with this type of individual. As the situation now stands—and the National Parole Board and its chairman have publicly admitted the same—there is no mechanism in effect to deal with the offender who it can be openly predicted is grimly forecast to indulge in violent crime once his or her sentence has been completed.

If I may, I would like to cover briefly the eight proposals I have put forward for your consideration. In regard to proposal No. 1, more than one group has called for the abolition of mandatory supervision. Attorney Gen Allan Williams, Q.C., of British Columbia, in a press release dated November 12, 1982, called upon Solicitor General Robert Kaplan to end the early release program for those individuals who are potentially dangerous to the community or themselves. The National Joint

[Traduction]

3. Que seule la Commission nationale des libérations conditionnelles puisse décider d'accorder quelque forme de libération que ce soit avant l'expiration d'une peine, et qu'elle ait le pouvoir d'accorder la libération aux personnes qu'elle en estime dignes;

4. Que des modifications soient apportées à l'article du Code criminel du Canada qui concerne les contrevenants dangereux, de façon que la Couronne puisse plus facilement classer certains criminels dans la catégorie des contrevenants dangereux;

5. Qu'en conséquence de la proposition n° 3 ci-dessus, toute peine soit purgée jusqu'à expiration, et que seule la Commission nationale des libérations conditionnelles puisse décider de sa réduction, au cours d'une audience analogue à celles qui sont tenues actuellement dans les centres de détention au sujet de la libération conditionnelle;

6. Que soit reconnue une nouvelle catégorie de criminels, celle d'auteurs de «crimes contre la personne», dans toutes les décisions concernant les remises de peine rendues par la Commission nationale des libérations conditionnelles, et que cette dernière examine avec le plus grand soin la possibilité de remettre une peine à ces prisonniers;

7. Qu'une nouvelle mesure législative soit adoptée ou, si possible, ajoutée à l'article actuel du Code criminel portant sur les contrevenants dangereux, de façon qu'un contrevenant continue d'être incarcéré pour une période indéterminée, même si sa peine est expirée, si la Couronne peut établir, sans doute raisonnable, qu'il constituerait une menace pour la société s'il était libéré;

8. Qu'en conséquence de la proposition n° 7 ci-dessus, la Couronne ait le pouvoir de demander n'importe quand qu'un contrevenant soit classé dans la catégorie des contrevenants dangereux, et non pas seulement après qu'il a été condamné et avant qu'il ne purge sa peine, comme l'exige la loi actuelle.

Je suis fermement convaincue que, si les propositions ci-dessus étaient insérées dans la loi, nous contribuerions immédiatement à éliminer à jamais une grande part des activités criminelles dirigées contre la personne. Nous pourrions à tout le moins contrôler les récidivistes, et nous disposerions des moyens nécessaires pour mieux nous occuper de ce genre de criminels. A l'heure actuelle—et la Commission nationale des libérations conditionnelles et son président l'ont admis publiquement—il n'existe aucun mécanisme permettant de s'occuper du contrevenant qui, selon toute évidence, est résolu à commettre des crimes violents une fois qu'il aura purgé sa peine.

Si je puis me le permettre, j'aimerais passer brièvement en revue les huit propositions que je vous ai soumises. En ce qui concerne la proposition n° 1, bien des organismes ont demandé l'abolition de la liberté sous surveillance obligatoire. Dans un communiqué daté du 12 novembre 1982, M. Allan Williams, c.r., procureur général de la Colombie-Britannique, exhortait le solliciteur général, M. Robert Kaplan, à mettre fin au programme de libération anticipée dans le cas des personnes

[Text]

Committee of the Canadian Association of Chiefs of Police has also indicated its concern about the present regulations governing mandatory supervision.

As recently as February 1, 1983, appearing before this committee the St. Leonard's Society of Canada asked that the provision be rescinded. However, I understand that their position is motivated by the attitude of the prison population towards mandatory supervision, which, by the statement of the St. Leonard's Society, strongly resents the supervisory aspect once release from an institution is obtained.

Finally, one must consider the impression of the program retained by the man in the street. Constant public criticism of mandatory supervision has certainly filtered through to his consciousness, to the point that the ordinary citizen perceives mandatory supervision as something of a joke. For those few who are still unaware of how the program works, the very terminology used to describe it becomes a misnomer and could engender a false form of security within that individual.

In regard to proposal No. 2, the abolition of earned remission would be a major about-face for the Canadian system of justice, for it would fly in the face of long tradition. I am absolutely sure that such a move would be immediately condemned by the Correctional Service of Canada, and by all groups working directly with inmates on an ongoing basis. I know that the argument will be advanced that time off for good behaviour, the traditional 15 days for each 30 served, is one of the few tools prison officials have to work with in order to generate tranquility in our institutions. The threat will be held out that riots would take place in our prisons were remission to be rescinded. I hold that the proposal in No. 3 would still provide remission to those who qualify for the same, and that the only inmates to suffer from the withdrawal of the same would be those who pose a danger to the society without the prison walls. I further feel that if our safety on the outside must be achieved at the expense of those people inside an institution, then that is a price we must be willing gladly to pay.

Proposal No. 3 requires no explanation. If every individual inmate seeking remission of sentence were to be scrutinized by the National Parole Board, with the attendant proviso that the board would have the power to deny that remission, we would, as a matter of course, have far fewer dangerous individuals at large in our communities. By the same token, those inmates adjudged capable of entering society would still be given that opportunity for reintegration. Additionally, those inmates given remission of sentence would be out in the streets, yet at the same time under the supervision of the National Parole Board. In this manner, their activities could be under constant supervision.

With regard to proposal No. 4, from all discussions I have had with people in the justice system, and from information I have gathered and read, the indications I have received about the dangerous offender section are that this legislation is unwieldy and difficult to apply successfully. This is indicated and revealed by the fact that in the first five years since its

[Traduction]

qui pourraient mettre la collectivité ou leur propre vie en danger. Le Comité mixte national de l'Association canadienne des chefs de police a également manifesté son inquiétude au sujet du règlement actuel portant sur la liberté sous surveillance obligatoire.

Pas plus tard que le 1^{er} février 1983, lorsqu'elle a comparu devant le Comité, la *St. Leonard's Society of Canada* a demandé que cette disposition soit annulée. Je sais toutefois que, si elle a adopté cette position, c'est à cause de l'attitude des détenus à l'égard de la liberté sous surveillance obligatoire; en effet, selon la *St. Leonard's Society*, les détenus répugnent beaucoup à être surveillés une fois qu'ils ont été libérés.

Enfin, il faut tenir compte de la réaction de l'homme de la rue face au programme. Il a certainement pris conscience des critiques constantes du public envers la liberté sous surveillance obligatoire, à tel point qu'il considère plutôt cette surveillance comme une farce. Pour les rares personnes qui ne savent pas encore comment le programme fonctionne, même la terminologie employée pour le décrire est inappropriée et risque de leur donner une fausse impression de sécurité.

Pour ce qui est de la proposition n° 2, l'abolition de la remise de peine méritée romprait avec une longue tradition du système pénal canadien. Je suis absolument certaine que le Service correctionnel du Canada et tous les groupes qui s'occupent directement et constamment de détenus condamneraient immédiatement pareille mesure. Je sais qu'on soutiendrait que la période de liberté accordée pour bonne conduite, soit les 15 jours habituels pour 30 jours de peine purgée, est un des rares moyens dont disposent les dirigeants des prisons pour maintenir le calme. On affirmerait que des émeutes risqueraient d'éclater dans les prisons si la remise de peine méritée était abolie. Je soutiens que la proposition n° 3 permettrait tout de même aux détenus qui le méritent d'obtenir une remise de peine, et que les seuls qui en souffriraient seraient ceux qui constituent un danger pour la société. Je pense en outre que, si nous devons assurer notre sécurité aux dépens des personnes qui sont incarcérées, c'est un prix que nous devons consentir de bon gré à payer.

La proposition n° 3 se passe d'explications. Si la Commission nationale des libérations conditionnelles examinait le cas de chacun des détenus qui demande une remise de peine, à condition qu'elle ait le pouvoir de la refuser, il y aurait certes beaucoup moins de personnes dangereuses en liberté. En même temps, les détenus déclarés aptes à retourner dans la société auraient encore l'occasion de suivre un programme de réintégration. En outre, les détenus qui auraient bénéficié d'une remise de peine seraient en liberté, tout en étant constamment surveillés par la Commission nationale des libérations conditionnelles.

En ce qui concerne la proposition n° 4, tous les entretiens que j'ai eus avec des personnes qui travaillent dans le domaine judiciaire, de même que les renseignements que j'ai recueillis et les documents que j'ai lus, m'ont amené à conclure que l'article du Code criminel portant sur les contrevenants dangereux est mal libellé et difficile à bien appliquer. La preuve,

[Text]

inception in 1977 there were only 20 inmates classified as such in all of Canada. Although it now appears that crown prosecutors are looking more intently at obtaining this indefinite sentence, it is still my belief that this section could be reworked in order that the courts would receive greater success in its application.

Proposal No. 5 ties in closely with proposal No. 3. The major thrust of this proposal is that all sentences will be considered as final, with no automatic remission to weaken systematically the prison term imposed by the courts. The single factor that will, and can, reduce a sentence will be the decision of the National Parole Board, and this only after a detailed analysis of each individual case. By so doing, each inmate is guaranteed a fair hearing, yet a strong safety factor is provided for the general public.

Turning to proposal No. 6, I would like to see criminal activity divided into two categories. Crimes against property, as opposed to crimes against the person, should, while being dealt with as the law prescribes, be separated from the area of violent crime against human beings. By so doing we would isolate much of the criminal element which concerns so many of us, and could thus look independently at the much more dangerous faction. In turn, the National Parole Board should examine with the utmost care any application for release from inmates with a violent proclivity. This would include the sex offender, who, although not previously guilty of a violent act upon another person, had shown indications of child molestation and related abuses.

Proposal No. 7 must be considered unique. The concept that the crown would have the means to detain an inmate indefinitely, even though that inmate has seen his warrant time expire, may seem shocking to some persons. However, it is the type of legislation that would go the farthest towards the prevention of violent crime in Canada. In my own tragic case, had the crown been so empowered Paul Kocurek would have undoubtedly been detained further, given the fact that a psychiatric report openly predicted that he would kill someone if released. The same is true of Duane Taylor, who, in Kingston, Ontario, in 1982, brutally raped and killed a two-year old baby girl. These are merely two examples of lives which would certainly have been saved had we had the means to detain these two men in our prisons indefinitely.

In support of proposal No. 7, I would like to offer the words of Harry W. How, Q.C., the Attorney Gen of Nova Scotia, who, in a letter last year to CUSJ, made the following statement:

I hope we eventually implement a system that keeps violent offenders incarcerated even after the sentence has expired, if the crown can establish beyond reasonable doubt that their mental condition is such as to make them a menace to society.

[Traduction]

c'est que pendant les cinq ans qui ont suivi son adoption en 1977, seulement vingt détenus ont été classés comme tels dans tout le Canada. Bien que les avocats de la Couronne semblent maintenant s'efforcer davantage d'obtenir l'imposition de cette peine de durée indéterminée, je suis toujours d'avis que cet article pourrait être reformulé de façon que les tribunaux puissent mieux l'appliquer.

La proposition n° 5 rejoint de très près la proposition n° 3. Son intention principale, c'est que toutes les peines imposées par les tribunaux soient considérées comme définitives, sans qu'il soit prévu de remise de peine permettant systématiquement de les réduire. Seule une décision de la Commission nationale des libérations conditionnelles permettrait de réduire une peine, et seulement après une analyse détaillée de chaque cas. De cette façon, chaque détenu serait assuré d'être traité équitablement et, en même temps, le grand public bénéficierait d'une meilleure protection.

En ce qui a trait à la proposition n° 6, je voudrais que les activités criminelles soient divisées en deux catégories. Les crimes contre la propriété, bien qu'ils seraient traités selon les prescriptions de la loi, devraient être distingués des crimes violents contre la personne. De cette façon, nous pourrions isoler une grande partie de l'aspect du crime qui préoccupe tant d'entre nous, et ainsi examiner séparément les cas beaucoup plus graves. À son tour, la Commission nationale des libérations conditionnelles devrait examiner avec le plus grand soin toute demande de libération émanant de détenus enclins à la violence, y compris les auteurs de délits sexuels qui, sans être coupables antérieurement d'actes violents contre une autre personne, auraient molesté des enfants ou commis des agressions de ce genre.

La proposition n° 7 doit être considérée comme étant exceptionnelle. Certains peuvent trouver choquant que la Couronne ait les moyens de détenir un prisonnier pour une période indéterminée, même si la peine qu'il devait purger est expirée. Toutefois, c'est le genre de mesure législative qui contribuerait le plus à prévenir les crimes violents commis au Canada. Pour citer le cas tragique dont j'ai été victime, si la Couronne avait disposé des pouvoirs nécessaires, Paul Kocurek aurait sans aucun doute été détenu plus longtemps, étant donné que des psychiatres avaient prédit dans leurs rapports qu'il assassinerait quelqu'un s'il était libéré. Il en va de même pour Duane Taylor, qui, en 1982, a brutalement violé et tué une petite fille de deux ans à Kingston (Ontario). Ce ne sont là que deux exemples de personnes dont la vie aurait certainement pu être épargnée si nous avions eu les moyens de garder ces deux hommes dans nos prisons pour une période indéterminée.

À l'appui de la proposition n° 7, je voudrais citer un extrait d'une lettre adressée l'an dernier aux CUSJ par M. Harry W. How, c.r., procureur général de la Nouvelle-Écosse:

J'espère qu'un jour nous établirons un mécanisme qui nous permettra de continuer de détenir les contrevenants violents, même après l'expiration de leur peine, si la Couronne peut établir que, selon toute vraisemblance, leur état mental fait d'eux une menace pour la société.

[Text]

Proposal No. 8 relates to proposal No. 7, and is truly self-explanatory. Were we to contemplate indefinite detention after expiration of sentence, or at any time, the dangerous offender section of the Criminal Code would of necessity require amendment to suit this proposal.

These are the opinions and thoughts to which I hope you will give consideration. I feel very strongly about these matters, as does CUSJ, the society I represent. Both myself and Mr. Hughes thank you for giving us the time to appear before you today, and we shall be pleased to answer any questions you might wish to ask of us.

The Chairman: Thank you, Mrs. Clausen. Would you like to start, Senator Nurgitz?

Senator Nurgitz: Mrs. Clausen, tell us a little about your organization. I take it you have a membership. Is it across Canada or is it basically in British Columbia?

Mrs. Clausen: It is across Canada. Of course, most of our members are from B.C., where we started.

Senator Nurgitz: Other than keeping people informed of some of your activities, do you also use it as a means of gathering information or research?

Mrs. Clausen: Yes. We have done quite a bit of research. When we first started our society, which was in September, 1981, six weeks after my daughter was killed, we had no knowledge of anything regarding parole, mandatory supervision, the correctional system or anything. We have no legal advisers. Everyone on our committee is a layperson.

Senator Nurgitz: Is that for a purpose? I don't like lawyers, either.

Mrs. Clausen: It just happened that way.

Senator Nurgitz: What kind of statistics do you have on releasees, persons who have been released under mandatory supervision?

Mrs. Clausen: The most recent statistics we have are those between January, 1975, and December, 1979, when there were 52 people murdered by inmates who were out on mandatory supervision at the time.

Senator Nurgitz: We have been aware of that statistic. I am not belittling that, but I am wondering about other violent crimes. I was just going to come to that, because the Attorney Gen of British Columbia used that figure, which is well known to us. We have had others as well. Do you have any other statistics on violent crimes committed by releasees under mandatory supervision?

Mrs. Clausen: I do not have them at my fingertips. Maybe Mr. Hughes can answer that.

Mr. Dan Hughes, Chairman, Citizens United for Safety and Justice: What we have done is pretty assiduously attempt to pick up any newspaper information. We have done a great deal

[Traduction]

La proposition n° 8 est liée à la proposition n° 7. Elle se passe vraiment d'explication. Si nous devons songer à détenir les contrevenants dangereux pendant une période indéterminée après l'expiration de leur peine, ou à quelque moment que ce soit, il faudrait nécessairement modifier l'article pertinent du Code criminel.

Ce sont là les opinions et les idées auxquelles je vous prie de réfléchir. Tout comme les CUSJ que je représente, j'attache beaucoup d'importance à ces questions. M. Hughes et moi-même vous remercions de nous avoir permis de comparaître devant vous aujourd'hui. Nous serons heureux de répondre à toute question que vous voudrez nous poser.

Le président: Merci, madame Clausen. Voulez-vous commencer, sénateur Nurgitz?

Le sénateur Nurgitz: Madame Clausen, parlez-nous un peu de votre organisme. Je suppose qu'il compte des adhérents. Viennent-ils d'un peu partout au Canada ou presque uniquement de la Colombie-Britannique?

Mme Clausen: D'un peu partout au Canada. Évidemment, la plupart de nos membres viennent de la Colombie-Britannique, où l'organisme a été créé.

Le sénateur Nurgitz: En plus d'informer les gens de certaines de vos activités, faites-vous appel à votre organisme pour recueillir des renseignements ou effectuer des recherches?

Mme Clausen: Oui. Nous avons effectué bon nombre de recherches. Lors de la création de notre association, en septembre 1981, six semaines après l'assassinat de ma fille, nous ne savions rien de la libération conditionnelle, de la liberté sous surveillance obligatoire, du service correctionnel, etc. Nous n'avons aucun conseiller juridique à notre service. Tous les membres de notre comité sont des profanes.

Le sénateur Nurgitz: Est-ce pour une raison précise? Moi non plus je n'aime pas les avocats.

Mme Clausen: Ce n'était qu'une coïncidence.

Le sénateur Nurgitz: Quelles statistiques avez-vous recueillies au sujet des personnes qui ont été libérées sous surveillance obligatoire?

Mme Clausen: Nos plus récentes statistiques vont de janvier 1975 à décembre 1979, période pendant laquelle 52 personnes ont été assassinées par des détenus qui avaient été libérés sous surveillance obligatoire.

Le sénateur Nurgitz: Nous connaissons cette statistique. Je ne veux pas en diminuer l'importance, mais je m'interroge au sujet d'autres crimes violents. J'allais justement en parler, parce que le procureur général de la Colombie-Britannique a mentionné ce chiffre, que nous connaissons bien. Nous en avons également obtenu d'autres. Avez-vous recueilli d'autres statistiques sur des crimes violents commis par des libérés sous surveillance obligatoire?

Mme Clausen: Je ne les connais pas par cœur. Peut-être M. Hughes pourrait-il répondre à cette question.

M. Dan Hughes, président, Citizens United for Safety and Justice: Nous avons tenté systématiquement de recueillir tous les renseignements possibles dans les journaux. Nous avons

[Text]

of compilation or research from the newspapers across the country. We are on the mailing list and we received them daily. Where possible, we have received whatever statistical information the federal government can provide. Of course, the Solicitor General's study on conditional release, to which Mrs. Clausen referred, was the document from which we took the bulk of our information.

The Chairman: Senator Nurgitz, if I may interject here, we do have some statistics in the paper prepared for us by Mr. Bartlett and Mr. Macdonald, on mandatory supervision, which is a briefing book. On the question you asked, it states that between 1975 and 1979 inmates released on mandatory supervision committed 31 murders, 21 manslaughters—which adds up to 52—11 attempted murders, 25 rapes, 23 other sexual assaults, 153 other assaults and 15 kidnappings; in addition, such persons committed 394 robberies.

Senator Nurgitz: Thank you.

Senator Hastings: How many inmates were released in the same period?

The Chairman: I do not know. We will look that up. If you want to continue the questioning, Senator Hastings, we will in the meantime see if we have that figure here.

Senator Hastings: It is 2,500 a year multiplied by five, which is 12,500. When we quote these statistics, I think we have to keep things in perspective.

The Chairman: You are right, the number is just about 2,500 a year. We have the table here and it is that number.

Senator Hastings: When you say there have been 52 murders there is a real knee-jerk reaction on mandatory supervision. However, when you put some other statistics with it, such as how many murders there were in Canada in that five years and how many homicides by releasees from provincial institutions, taking it all in consideration it is not as bad as it appears at first sight. When you consider who you are dealing with 2,500 releasees from institutions each year, it falls pretty well into place. Certainly I think we should be careful; a lot of other things have to be taken into consideration.

I should like to commend the witnesses for the brief they have presented to us. I can only comment, Mrs. Clausen, that it is terribly regrettable that it takes such a tragedy to involve you in this criminal justice system. I find this in so many cases; whether it is the mother or a relative of the offender or the victim, it takes this sort of thing to get these two types of people involved. Your participation is most welcome. Whether or not you and I agree is not important. The fact is, the more people can involve themselves, and possibly understand the total complexity of it all and come to a better understanding of what we are all dealing with, the better.

[Traduction]

compilé beaucoup de renseignements à partir des journaux publiés dans le pays. Nous y sommes abonnés et les recevons quotidiennement. Dans la mesure du possible, nous nous sommes procuré tous les renseignements statistiques que le gouvernement fédéral peut nous fournir. Bien entendu, nous avons extrait la majeure partie de nos renseignements de l'étude du solliciteur général portant sur la libération conditionnelle à laquelle M^{me} Clausen a fait allusion.

Le président: Sénateur Nurgitz, si vous me permettez de vous interrompre, je puis dire que le document qu'ont rédigé à notre intention MM. Bartlett et Macdonald, et qui est annexé à un cahier d'information, renferme effectivement des statistiques sur la liberté sous surveillance obligatoire. Pour répondre à votre question, il indique que, entre 1975 et 1979, les détenus libérés sous surveillance obligatoire ont été les auteurs de 31 meurtres, 21 homicides—ce qui fait au total 52—11 tentatives de meurtre, 25 viols, 23 autres agressions sexuelles, 153 autres voies de fait et 15 enlèvements; ils ont commis en outre 394 vols.

Le sénateur Nurgitz: Merci.

Le sénateur Hastings: Combien de détenus avaient été libérés pendant cette période?

Le président: Je ne le sais pas. Nous vérifierons. Si vous voulez poursuivre, sénateur Hastings, nous jetterons entre temps un coup d'œil aux statistiques.

Le sénateur Hastings: Le nombre de détenus libérés s'élève à 2 500 par année; si vous multipliez ce chiffre par 5, cela fait 12 500. Lorsque nous citons ces statistiques, nous devons à mon avis tenir compte des proportions.

Le président: Vous avez raison. Environ 2 500 détenus sont libérés chaque année. Le tableau que nous avons ici l'indique.

Le sénateur Hastings: Lorsqu'on leur dit que 52 meurtres ont été commis, les gens réagissent avec véhémence à la liberté sous surveillance obligatoire. Toutefois, lorsque vous ajoutez à cela d'autres statistiques, par exemple sur le nombre de meurtres commis au Canada pendant la même période et sur la quantité d'homicides commis par des personnes libérées de centres de détention provinciaux, tout bien considéré, ces statistiques ne sont pas aussi effarantes qu'elles le semblent à première vue. Lorsque vous tenez compte du fait que, chaque année, vous avez affaire à 2 500 personnes libérées de centres de détention, ces statistiques sont assez raisonnables. À mon avis, nous devrions tout de même être prudents; nous devons tenir compte d'une foule d'autres facteurs.

Je voudrais féliciter les témoins pour l'exposé qu'ils nous ont présenté. Tout ce que je puis ajouter, me Clausen, c'est qu'il est terriblement regrettable que ce soit une pareille tragédie qui vous ait amenée à vous pencher sur le système de justice pénale. Des cas comme le vôtre sont très fréquents; qu'il s'agisse de la mère ou d'un parent du contrevenant ou de la victime, c'est ce genre de tragédie qui amène ces deux types de personnes à s'engager. Votre participation est très utile. Il importe peu que vous et moi soyons d'accord ou non. Le fait est que, plus il y a de gens qui s'engagent et qui parviennent à démêler l'écheveau de cette question compliquée et à mieux comprendre ce à quoi nous avons tous affaire, mieux c'est.

[Text]

Whether you know it or not I do not know, but in your brief you have come very close to what this committee recommended in 1972, which was that a sentence be a sentence, if it is six years it is six years, and the National Parole Board would be the releasing authority at any time during the six years; during the first two years they could use parole by exception, and during the following four years they could use parole at any time; there was no automatic release, although possibly we said that at two-thirds they would have to give very careful consideration to release. We recommended that many years ago. You recommend that in proposal No. 3, that the National Parole Board be the sole arbitrator in any decision.

On page 3 of your brief you say:

There is still no guaranteed success, in spite of all the efforts.

Are you prepared to accept the fact that were we to follow these recommendations there will still be "failures", that there will still be violent crimes committed by parolees, that with all the safeguards that can be put into these procedures—there are the failures. Does your organization accept that fact? When it does happen, as it will, can you accept it in light of all the circumstances surrounding that particular incident?

Mrs. Clausen: Most definitely; we are quite aware that this will happen. As I said, there is no guaranteed success, and I do not expect this to be 100 per cent foolproof either.

Senator Hastings: Secondly, I wonder if there is not a knee-jerk reaction throughout society to exceptional circumstances. We seem to have these cases from time to time within society. For example, the multiple murder has come upon us. It is not unique to British Columbia. It has happened in Chicago, California, and now in London. This is foreign to all of us; we cannot understand it, so we over-react to this phenomenon that is upon us and ask for something to be done. I am wondering if we are not over-reacting.

Mrs. Clausen: I do not think we are over-reacting. I really believe that what we are trying to accomplish is something that the ordinary Canadian has secretly been wishing to do for a long time. That is my personal opinion.

Senator Hastings: You heard what I said to the Attorney Gen of British Columbia. I do not think his proposal, or perhaps yours, will really offer a great deal of protection to society, and we should be very careful in the use of that because, as I indicated to him, we have to release these people, unless we go to the ultimate. We had that at one time; we had the dangerous sexual offender provision, which performed just what you are asking in your brief. We used to have the habitual criminal provisions also. We found that under those two acts we were keeping in prison for an awfully long time a great many men who really did not represent a danger or a menace to society. It was for that reason that, in 1977 I think,

[Traduction]

J'ignore si vous le savez, mais votre exposé rejoint de très près la recommandation formulée par le Comité en 1972, voulant qu'une peine soit purgée jusqu'à expiration, et que seule la Commission nationale des libérations conditionnelles soit autorisée à procéder à des libérations au cours de cette période; elle aurait pu accorder une libération conditionnelle dans des cas exceptionnels pendant les deux premières années, puis dans n'importe quel cas; aucune libération n'aurait été autorisée d'office, bien que nous ayons recommandé qu'après les deux tiers de la peine la Commission puisse envisager cette possibilité, mais avec le plus grand soin. Nous avons fait cette recommandation il y a bien longtemps. Vous recommandez la même chose dans la proposition n° 3: que seule la Commission nationale des libérations conditionnelles puisse décider des libérations à accorder.

A la page 3 de votre exposé, vous dites:

Nous n'avons encore aucune garantie de succès, malgré tous les efforts déployés.

Êtes-vous prêts à reconnaître que, si nous adoptions ces recommandations, il y aurait encore des «échecs»; certains libérés conditionnels commettraient encore des crimes violents, et malgré toutes les garanties que nous pouvons offrir, il y a bel et bien des échecs. Votre organisme accepte-t-il cette réalité? Lorsque des incidents se produiront, ce qui est inévitable, serez-vous capables de les accepter compte tenu de la tragédie que vous avez vécue?

Mme Clausen: Assurément; nous savons pertinemment que nous ne sommes pas à l'abri des échecs. Comme je l'ai dit, nous n'avons aucune garantie de succès, et je ne m'attends pas à ce que cette mesure soit infaillible.

Le sénateur Hastings: Deuxièmement, je me demande si la société ne réagit avec excès devant des cas exceptionnels. Il semble que cela arrive de temps à autre. Par exemple, nous entendons maintenant parler de meurtres multiples, pas seulement en Colombie-Britannique, mais également à Chicago, en Californie, et récemment à Londres. Ces crimes nous dépassent tous; nous ne pouvons pas en saisir les motifs, alors nous y réagissons de façon exagérée et nous exigeons que des mesures soient prises. Je me demande si nos réactions ne sont pas excessives.

Mme Clausen: Je ne pense pas qu'elles le soient. Je crois vraiment que nous tentons de faire ce que le Canadien ordinaire souhaite faire en secret depuis longtemps. C'est mon opinion personnelle.

Le sénateur Hastings: Vous avez entendu ce que j'ai dit au procureur général de la Colombie-Britannique. Je ne pense pas que sa proposition, ou encore la vôtre, permettra d'offrir une grande protection à la société, et nous devrions réfléchir sérieusement avant de l'adopter, car, comme je lui ai fait remarquer, nous devons libérer ces personnes, à moins que nous prenions les grands moyens. Ainsi, à un moment donné, nous avions une disposition concernant les contrevenants sexuels dangereux, qui rejoignait exactement ce que vous avez demandé dans votre exposé. Nous avions également les dispositions concernant les criminels invétérés. Nous avons constaté que, en vertu de ces deux dispositions, nous gardions en prison,

[Text]

the provisions were done away with and we brought in the dangerous offender legislation.

The Chairman: Could that not be perhaps because we had not administered the sections as wisely as we could have? I am not defending those provisions; I realize they were not as successful as we wanted them to be, but I wonder if they were applied in the best possible way.

Senator Hastings: I do not know; I cannot answer the question. However, those two acts, dealing with the habitual criminal and the dangerous offender, performed exactly what this group is asking. It was found after a period of years with those provisions that there were in gaol a great number of people who really were not a menace to society. That is my way of saying that were we to enact these provisions you are asking for, we will find that we are inclined to over-react, and we will have a much larger prison population without really protecting society, because for so many of our inmates the sentence does come to an end and they have to be released.

Mr. Hughes: I do not wish to return continually to Mrs. Clausen's particular case, but that is a prime example of the type of offender of whom we are talking. This man was released on mandatory supervision. If gating had existed at that time, undoubtedly he would have been gated, but his sentence would have ended a matter of eight months thereafter. It is our firm belief—and I do not think there will be people who will disagree with us—that had he served his full sentence and then come out he would undoubtedly have become involved in the type of situation that involved Mrs. Clausen. If for that type of individual the law provided for indefinite incarceration after sentence, which, as we say in our brief, is a radical concept today, if it existed for that particular individual, after careful consideration by the crown, after all factors had been weighed, and after there was a proper hearing, with all avenues of appeal for that person to follow, I think for the very few truly dangerous violent offenders that legislation would be very worthwhile for the people of this country.

Senator Hastings: We are dealing with a great many suppositions. As I understand the case, the offenders in question had been convicted of indecent assault and sentenced to two years. That shows me at the beginning that the judge did not view whatever offence he had committed as being very dangerous, or view him as a potential danger to society. He then come up for mandatory supervision, and evidently he had to be released at that stage. Following your proposal, he could be kept for another six or eight months, or, to protect society, I suppose, kept in prison for life, although from what I know or have read there was no evidence justifying keeping that man in

[Traduction]

pendant extrêmement longtemps, une foule de personnes qui ne représentaient pas réellement un danger ou une menace pour la société. C'est pour cette raison qu'en 1977, si je ne me trompe, nous avons abrogé ces dispositions et adopté la mesure législative concernant les contrevenants dangereux.

Le président: Peut-être faut-il imputer l'échec au fait que nous n'avions pas appliqué ces dispositions avec toute la sagesse voulue? Je ne défends pas ces dispositions; je me rends compte qu'elles n'étaient pas aussi efficaces que nous l'aurions voulu, mais je me demande si elles ont été appliquées du mieux que nous le pouvions.

Le sénateur Hastings: Je ne le sais pas; je ne peux répondre à cette question. Toutefois, ces deux dispositions, qui s'appliquent au criminel invétéré et au contrevenant dangereux, revenaient à ce que l'association demande. On a finalement découvert que, à cause de ces dispositions, on gardait en prison une foule de personnes qui ne présentaient pas vraiment une menace pour la société. Je veux dire que, si nous adoptions les dispositions que vous demandez, nous trouverions que nous sommes portés à réagir avec excès, et nous compterions dans nos prisons une population beaucoup plus grande, sans pour autant protéger réellement la société, car, dans le cas d'une foule de détenus, la peine qu'ils doivent purger finit par expirer et il faut les libérer.

M. Hughes: Je n'aime pas revenir constamment au cas de M^{me} Clausen, mais il constitue un exemple typique du genre de contrevenant dont nous parlons. Cet homme avait été libéré sous surveillance obligatoire. Si la suspension immédiate de libération avait existé à cette époque, il n'aurait sûrement pas été remis en liberté, mais sa peine aurait de toute façon pris fin quelque huit mois plus tard. Nous sommes fermement convaincus—et je pense que personne ne nous contredira—que, même s'il n'avait été libéré qu'après avoir purgé toute sa peine, il aurait sans doute commis un crime du même genre que celui qui a touché M^{me} Clausen. Si la loi permettait d'incarcérer ce type de délinquant pendant une période indéterminée à l'expiration de la peine, ce qui, comme nous le disons dans notre mémoire, est une solution considérée comme radicale de nos jours, si donc cette option avait existé dans ce cas en particulier, après étude soigneuse du dossier par la Couronne, la prise en considération de tous les facteurs et après une audience adéquate, et si la personne en question avait la possibilité de faire appel, je crois que, dans le cas des quelques délinquants vraiment dangereux, ce genre de loi serait extrêmement utile pour les citoyens de ce pays.

Le sénateur Hastings: Cela fait beaucoup de suppositions. Le détenu en question avait, je crois, été reconnu coupable d'attentat à la pudeur et condamné à deux ans d'emprisonnement. J'en déduis d'emblée que le juge n'a pas considéré que le délit commis était très grave, ni que l'accusé constituait un danger potentiel pour la société. Quand le détenu est devenu admissible à la libération sous surveillance obligatoire, il a évidemment fallu le remettre en liberté. D'après votre proposition, il pourrait être détenu pendant six ou huit mois de plus ou, pour protéger la société, je suppose, être incarcéré à vie. Pourtant, à ce que je sache et d'après ce que j'ai lu, rien ne

[Text]

prison for life simply on conviction for his first offence of indecent assault.

Mr. Hughes: He was originally charged, I believe, with confining some young girls in a car, and his second offence was in indecent assault on a young child, for which he received the two years. We are getting back to something Attorney Gen Williams was talking about earlier today, that as this man proceeded through the institutional care there were two predictions by those who had an opportunity to analyze his behaviour and observe him. One prediction was that he would be a very dangerous person to be released, and the second was that he would kill someone once he was released. Mrs. Clausen could probably give you more information on those two predictions. The predictions were certainly fulfilled.

Senator Hastings: The predictions could have been wrong.

Mr. Hughes: Yes, they could have been, though in this particular case they were right.

Senator Hastings: The point I am making is that past violent behaviour is no assurance of future violent behaviour, any more than past non-violent behaviour is assurance of future non-violent behaviour.

Mr. Hughes: I agree with you.

Senator Lapointe: Do you think they do not put enough emphasis on the maniacs? Maniacs are not exactly mentally ill. This kind of man is to me more of a maniac than he is mentally ill, because he showed the same pattern—young people, young people, three times. I think we should consider the cases of maniacs in prisons, men who have fixed ideas, and deals with them as such. They cannot be dealt with as being mentally ill, but they are really dangerous because they are maniacs.

Mr. Hughes: All we are asking for is an expansion of the dangerous offender section of the Criminal Code. Whereas it is now being used after conviction and prior to sentence, the crown should have wider power for use of the legislation, so that a person in custody could be declared subject to those provisions, after going through the proper channels at the proper time. We are not dealing with the vast majority of convicted criminals. We are dealing with a minority that definitely exists, that the corrections people know exists, which passes through their hands. That is a problem we have not addressed as a country, and the legislation is not there to resolve that problem. This is what we feel.

Senator Lapointe: Did you have consultations with the office of the Attorney Gen of your province? Your brief seems to bear some similarity to the brief of the Attorney Gen in some ways. Did you consult together?

[Traduction]

justifiait de garder cet homme en prison à vie simplement parce qu'il avait été reconnu coupable d'un premier acte criminel, en l'occurrence un attentat à la pudeur.

M. Hughes: Je crois qu'il avait auparavant été accusé d'avoir séquestré des jeunes filles dans une automobile, et que l'attentat à la pudeur pour lequel il a été condamné à deux ans d'emprisonnement était en fait son deuxième délit. Nous en revenons à ce qu'a dit le Procureur général Williams aujourd'hui, c'est-à-dire que les divers employés du système pénitentiaire qui avaient été en contact avec le détenu et qui avaient eu l'occasion d'analyser son comportement et de l'observer avaient fait deux prédictions. Certaines avaient prédit qu'il serait très dangereux de le remettre en liberté, et d'autres, qu'il tuerait quelqu'un après sa libération. M^{me} Clausen pourrait probablement vous en dire davantage sur ces deux prédictions qui se sont effectivement réalisées.

Le sénateur Hastings: Ces prédictions auraient pu être fausses.

M. Hughes: Bien sûr, mais enfin, dans ce cas particulier, elles étaient justes.

Le sénateur Hastings: Je veux simplement faire remarquer que des antécédents violents ne signifient pas obligatoirement qu'il y aura violence future, pas plus que des antécédents non violents ne garantissent un comportement futur non violent.

M. Hughes: Je suis d'accord avec vous.

Le sénateur Lapointe: Ne pensez-vous pas qu'on n'accorde pas assez d'importance au cas des maniaques? Les maniaques ne sont pas tout à fait des malades mentaux. D'après moi, cet homme est davantage un maniaque qu'un malade mental parce qu'il s'est systématiquement attaqué trois fois au même genre de victime, c'est-à-dire à des enfants. Selon moi, nous devrions penser aux maniaques qui sont en prison, à ces hommes qui ont des idées fixes, et nous devrions les traiter comme tels. On ne peut pas les traiter comme s'ils étaient des malades mentaux; mais ils sont vraiment dangereux, parce que ce sont des maniaques.

M. Hughes: Tout ce que nous demandons, c'est d'augmenter la portée de l'article du Code criminel sur les délinquants sexuels dangereux. Actuellement, il s'applique après qu'une personne a été reconnue coupable d'un acte criminel et avant que la peine ne soit prononcée. Mais la Couronne devrait avoir des pouvoirs plus vastes en ce qui concerne l'application de la loi, de façon qu'un détenu puisse être visé par ces dispositions, après être passé au bon moment par les étapes appropriées. Il ne s'agit pas là de la majorité des délinquants. Néanmoins, il s'agit d'une minorité dont on ne peut contester l'existence, et dont les employés des services correctionnels connaissent l'existence pour en avoir des exemples. C'est un problème que nous n'avons pas encore réglé dans notre pays, et la législation contient des lacunes à cet égard. Voilà notre point de vue.

Le sénateur Lapointe: Avez-vous consulté le bureau du procureur général de votre province? Votre mémoire semble présenter quelques analogies avec celui du procureur général. Vous êtes-vous consultés?

[Text]

Mr. Hughes: No, there was no consultation at all. The only time there was a meeting with the Attorney Gen was when Mrs. Clausen and her husband had an informal meeting with him last fall. We have not worked jointly at all.

Senator Lapointe: Are there other associations like yours dealing with justice and criminals?

Mr. Hughes: As far as we know, we are the only one on the west coast. We are slowly expanding. There is a group in Ontario called, I believe, Victims of Violence, which was formed along the same lines as our organization, but which seems to have a slightly different viewpoint. We are not in close contact with them, but we have had some information from them. We set ourselves up originally as an ordinary citizens group that would be able to lobby the government for change, and would be there to pass on social commentary. We would also provide a speaking platform for ordinary people, because there are many ordinary people who from time to time would like to voice their opinions and do not know how to do so. The group now has a membership of approximately 2,500 paid members, and we use it for that purpose. Our committed purpose is to work within the structure of the law. We are not motivated by hysteria. We think the comments we have made in our brief, which to some people may be unreasonable, are for the most part reasonable and rational, and we have attempted to keep the organization that way.

Senator Lapointe: Do you think the law is too lenient, that it is powerless, or that it should be enforced more strictly?

Mr. Hughes: Going by what we have said today in our brief, we feel that the law should have more clout, should be given more power to deal with a certain small minority.

Senator Frith: I have a couple of questions I will put so that I may be sure what you are proposing. Proposal No. 7 deals with the question of continuing and indefinite incarceration after sentence, and you say, on page 4:

... if the Crown can establish beyond a reasonable doubt that the release of that person would constitute a threat to society.

That would be to a court. Is that right?

Mr. Hughes: If that legislation were brought in we would like to see a court of law, with attorneys for both the prosecution and defence, and perhaps a jury, adjudge the matter.

Senator Frith: That would be within the court system. You are not leaving that to the National Parole Board or anyone else?

Mr. Hughes: No. I think that is a serious enough stipulation, that it should be a court decision.

Senator Frith: On page 5, you say with respect to proposal No. 2:

[Traduction]

M. Hughes: Non, il n'y a eu absolument aucune consultation. M^{me} Clausen et son mari ont simplement rencontré une fois le procureur général l'automne dernier. Nous n'avons pas du tout travaillé ensemble.

Le sénateur Lapointe: Existe-t-il d'autres associations comme la vôtre s'occupant des questions de justice et de criminalité?

M. Hughes: A ce que je sache, nous sommes les seuls sur la côte ouest. Notre association grossit lentement. Il existe un groupe en Ontario qui s'appelle, je pense, *Victims of Violence*; il a été créé à peu près dans le même esprit que notre association, mais il semble avoir un point de vue légèrement différent. Nous n'avons pas de contacts étroits avec ses membres, mais nous en avons reçu certaines informations. À l'origine, notre propre association était un simple rassemblement de citoyens ordinaires qui se sont regroupés pour tenter d'exercer certaines pressions sur le gouvernement, pour porter un jugement critique sur la situation sociale, et aussi pour donner une tribune aux gens ordinaires. En effet, beaucoup voudraient, de temps en temps, faire connaître leur opinion mais ils ne savent pas comment s'y prendre. Notre groupe compte maintenant environ 2,500 membres et il remplit les fonctions que je viens de décrire. Cependant, nous sommes déterminés à agir à l'intérieur des structures de la loi. Nous ne sommes pas motivés par l'hystérie. Nous estimons que notre mémoire est dans l'ensemble raisonnable et rationnel, quoique certaines personnes puissent penser le contraire, et nous avons tenté de préserver cet esprit au sein de notre organisation.

Le sénateur Lapointe: Croyez-vous que la loi est trop clémente, qu'elle est impuissante ou bien qu'elle devrait simplement être appliquée avec plus de rigueur?

M. Hughes: Comme nous l'avons dit dans notre mémoire, nous estimons que la loi devrait être plus rigoureuse et qu'elle devrait accorder de plus grands pouvoirs pour protéger la société contre une certaine minorité de délinquants.

Le sénateur Frith: Je voudrais poser quelques questions pour être sûr de bien comprendre ce que vous proposez. La proposition n° 7 porte sur la question de l'incarcération continue pour une période indéfinie après l'expiration de la sentence, et vous dites à la page 4:

... si la Couronne peut déterminer, hors de tout doute raisonnable, que la libération de cette personne représenterait un danger pour la société.

Cela serait décidé par les tribunaux, n'est-ce pas?

M. Hughes: Si ce genre de loi était adopté, nous aimerions qu'un tribunal, avec un avocat de la défense, un avocat de la Couronne et peut-être un jury, décide de la question.

Le sénateur Frith: Cela demeurerait à l'intérieur du système judiciaire. Vous n'avez pas l'intention de laisser cette décision à la Commission nationale des libérations conditionnelles ou à qui que ce soit d'autre?

M. Hughes: Non. Je crois que cette question est tellement grave qu'elle devrait être tranchée par les tribunaux.

Le sénateur Frith: A la page 5, vous dites au sujet de la proposition n° 2:

[Text]

I know that the argument will be advanced that time off for good behaviour, the traditional 15 days for each 30 served, is one of the few tools prison officials have to work with in order to generate tranquility in our institutions.

That, in effect, is a system of automatic remission. If you look at it from the point of view of the prisoner, the prison officials have to show that that person is not entitled to those remissions. I never saw this before, but it looks to me as though it would be a useful tool. Then you dismiss the argument, which seems to me to be a very strong one, the prison officials' argument, and the argument you just made on their behalf. You say, in disposing of that good argument on their behalf:

... the proposal in No. 3 would still provide remission to those who qualify for the same, and that the only inmates to suffer from the withdrawal of the same would be those who pose a danger to the society without the prison walls.

If we continue to look at this from the point of view of the prisoner, instead of getting an automatic remission, assuming he keeps his nose clean, under your suggestion he has to prove to a parole officer that he is entitled to remission. It is a very big difference. In other words, I do not think you knock down the argument you very effectively set up for the prison officials. Do you have anything to add to that? It is a very substantial difference, and I thought you disposed of it rather cavalierly.

Mr. Hughes: Perhaps what we were trying to say was that, if we were to abolish mandatory supervision entirely and we retained earned remission, the prisoner who went about his daily duties in the prison and conformed to prison society behaviour would still qualify for one-third off his sentence for good behaviour in prison. We wanted to add the rider that you might have an extremely dangerous person who would behave well in prison and therefore qualify for remission after two-thirds. We say in proposal No. 2, that the remission should be abolished, but that the National Parole Board should be thrown into the act as the judgment factor in the case. A prisoner who had behaved well in the institution would still qualify, provided he was not considered a danger to the outside public, after the National Parole Board had reviewed his standing and his case. We put that check on the chap with violent proclivities, so that he could be detained further.

Senator Frith: Your suggestion does put a lot of faith in the parole officers, that they are going to be pretty wise, devout and sensitive, and basically with almost unimaginable intuition for justice. You say there should be no automatically earned remission. The man has to convince a parole officer or a parole board that he has earned it, and he can be told, "You didn't earn it; sorry; next case." Surely the justification for earned remission is that it gives the person some hope, a feeling that, "If I keep basically clean I'm going to earn it." That is the 2,500 versus the 52. Surely those 2,500 form a very important part of our whole system. You honestly acknowledge that it is

[Traduction]

Je sais que certains soutiendront que la réduction de peine pour bon comportement, les traditionnels quinze jours sur trente, est l'un des rares instruments dont disposent les autorités pour assurer le calme dans les prisons.

En fait, c'est un système de réduction de peine automatique. Du point de vue du prisonnier, l'administration doit prouver qu'une personne n'a pas droit à cette réduction de peine. Je n'avais jamais vu la question sous cet angle auparavant, mais, comme vous le dites, cela me semble être un instrument utile. Or, vous écarterez cet argument, qui pourtant me semble très valable, et qu'invoquent les administrateurs des prisons comme vous venez de le signaler. Et en même temps, vous dites:

... la proposition n° 3 permettrait quand même une réduction de peine pour ceux qui y ont droit, et les seuls détenus auxquels elle serait refusée sont ceux qui, sans la protection qu'offrent les murs de la prison, constitueraient un danger pour la société.

Continuons d'examiner la situation du point de vue du détenu, en supposant que celui-ci se comporte bien. D'après les termes de votre proposition, au lieu d'obtenir une réduction de peine automatique, il doit prouver à un agent de libération conditionnelle qu'il a droit à la réduction de peine. C'est une différence de taille. Autrement dit, l'argument des administrateurs de prison que vous venez si bien de faire valoir tient toujours. Avez-vous quelque chose à ajouter à cela? Il y a là une grande différence, et je trouve que vous écarterez cet argument de façon assez cavalière.

M. Hughes: Ce que nous essayons peut-être de dire, c'est que, si la surveillance obligatoire est abolie entièrement en conservant cependant la réduction de peine méritée, tout prisonnier qui s'acquitte bien de ses tâches quotidiennes à la prison et se conforme aux normes de comportement en prison aura quand même droit à une réduction d'un tiers de sa sentence pour bon comportement. Mais nous voulons ajouter une restriction pour tenir compte des délinquants extrêmement dangereux qui se comportent bien en prison et qui ont par conséquent droit à une réduction d'un tiers de leur peine. Comme nous le disons dans la proposition n° 2, la remise de peine devrait être abolie, mais la Commission nationale des libérations conditionnelles devrait avoir un rôle à jouer dans ces décisions. Tout prisonnier qui se comporte bien aura quand même droit à une libération anticipée, à la condition qu'après examen de son cas la Commission nationale des libérations conditionnelles estime qu'il ne constitue pas un danger. Nous ne visons ainsi que les personnes ayant des tendances à la violence, pour qu'on puisse les détenir plus longtemps.

Le sénateur Frith: Votre suggestion témoigne d'une grande foi dans la compétence des agents de libération conditionnelle; vous supposez d'emblée qu'ils sont très intelligents, dévoués et intuitifs, et qu'ils ont fondamentalement un sens presque incroyable de la justice. Vous dites que la réduction de peine automatique ne devrait pas exister. Tout détenu devrait convaincre un agent de libération conditionnelle ou une commission des libérations conditionnelles qu'il a mérité une réduction de peine, et on pourrait lui répondre «vous ne l'avez pas méritée. Mille regrets. Au suivant.» Or, la réduction de peine se justifie dans la mesure où elle donne au détenu un certain

[Text]

a total about-face. I am not an expert like Senators Hastings and Nurgitz, who are experienced in this, but it strikes me as a very retrograde step in terms of the psychology of trying to rehabilitate. Surely some people benefit. If we accept some of the evidence we hear, we would have to believe nobody gets rehabilitated. Don't people get rehabilitated? Don't some people come out rehabilitated?

Senator Hastings: Forty-seven per cent.

Senator Frith: If in order to get at the 52 you removed the psychological advantage given to people who want to rehabilitate, what would happen? It is not so subjective a test as a parole officer.

Mr. Hughes: It would still be there, though. I think we have to put faith in something. Goodness knows, we ourselves have criticized the National Parole Board in the past, and I would be the last person to declare that the board is an infallible body of people. We would all have to come to that conclusion. But we do need some authority that would have the final say on whether or not an inmate gets out of prison. We are certainly not proposing to abolish remission for the majority of convicts. We say that each case should be looked at by the parole board before the okay is given to the inmate to go forth into society. We would need to have faith in the board to come to a right decision.

Senator Frith: It is much more than mechanics, because what society is saying in terms of faith is, "Our faith is that everybody who goes to prison is essentially trouble and is not going to want to rehabilitate himself; but we have got a parole board, and if we are wrong he can convince the parole board." On the other hand, automatically earned remission is society saying, "We assume that most of you people want to use the prison term to get back on side." That may be wrong. Do not misunderstand me. All sorts of statistics can be produced. However, it is a basically different philosophy and approach to what society is saying. It like what society has said about capital punishment: "It is wrong to kill; however, if you kill we're going to kill you." That is what bothered me about that. I am not being patronizing at all, but I thought this was a very modest, well worded brief; it is not full of rhetoric. However, that part bothered me, because it meant such a total change in the attitude of society towards the whole idea of reform in prison.

The Chairman: Senator Frith, I do not think you were able to be with us at our last meeting, when Mr. Wayne Crawford of the Union of Solicitor Generals Employees testified. Perhaps you and our witnesses will be a little surprised when you read the proceeding of that meeting. To a large extent he blew

[Traduction]

espoir, le sentiment que, s'il se comporte bien, il la méritera. On parle ici de 2,500 détenus contre 52. Ces 2,500 détenus constituent manifestement la majorité. Vous admettez en toute honnêteté que votre proposition constitue une volte-face. Je ne suis pas un expert comme les sénateurs Hastings et Nurgitz qui connaissent bien la question, mais votre proposition m'apparaît très rétrograde par rapport à la psychologie de la réadaptation. Je suis sûr que la réduction de peine a des effets positifs sur certains détenus. Or, à en juger par certains témoignages, nous serions portés à croire qu'aucun ne se réadapte. Est-ce bien vrai? Certains détenus ne sortent-ils pas de prison complètement réadaptés?

Le sénateur Hastings: Quarante-sept pour cent.

Le sénateur Frith: Si, pour vous garantir contre les 53 délinquants violents, vous éliminez l'avantage psychologique accordé aux détenus qui veulent se réadapter, qu'arriverait-il? Rien n'est plus subjectif que le jugement d'un agent de libération conditionnelle.

M. Hughes: Cela ne serait pas disparu. Je pense que nous devons avoir foi en quelque chose. Dieu sait que nous avons déjà nous-mêmes critiqué la Commission nationale des libérations conditionnelles, et je serais le dernier à prétendre que la Commission est infaillible. Nous devrions tous aboutir à cette conclusion. Mais il faut pourtant bien que quelqu'un ait le dernier mot et décide si un détenu sortira ou non de prison. Nous ne proposons absolument pas l'abolition de la réduction de peine pour la majorité des détenus. Nous disons simplement que chaque cas devrait être examiné par la Commission des libérations conditionnelles avant que le détenu ne soit autorisé à quitter la prison. Pour cela, nous devons avoir confiance en la Commission.

Le sénateur Frith: Ce n'est pas une simple question de mécanismes, parce que, dans ce cas, le credo de notre société reviendrait à ceci: toute personne qui se retrouve en prison est une source de problèmes, et aucun détenu ne tient à se réadapter; si d'aventure nous avons tort, il y a une Commission des libérations conditionnelles, et le détenu n'a qu'à la convaincre du contraire. Or, la réduction de peine méritée automatique ressort d'un acte de foi différent où l'on suppose que la plupart des détenus sont prêts à profiter de leur séjour en prison pour se remettre sur le droit chemin. C'est peut-être une erreur. Ne vous méprenez pas sur ce que je viens de dire. Toutes sortes de statistiques peuvent être produites. Néanmoins, vos propositions découlent de principes en contradiction avec ceux de notre société. C'est un peu le cas du débat sur la peine capitale: C'est mal de tuer; mais, si vous tuez quelqu'un, nous vous tuerons.» C'est ce qui m'ennuyait à l'époque. Je ne suis pas condescendant du tout, mais j'ai trouvé ce mémoire sans prétention et bien écrit; il n'est pas truffé de rhétorique. Néanmoins, cette partie-là ne tracasse parce qu'elle représente un changement d'attitude considérable de la part de la société vis-à-vis de toute l'idée de la réadaptation en prison.

Le président: Sénateur Frith, Je ne crois pas que vous avez assisté à notre dernière réunion, lorsque M. Wayne Crawford, du Syndicat des employés du solliciteur général a témoigné. Le témoin et vous-même serez peut-être un peu surpris lorsque vous lirez les délibérations de cette réunion. En effet, M.

[Text]

away our conceptions about the validity and usefulness of earned remission as a tool. We all believed, because we seemed to have heard this, which seemed to be almost a biblical quotation, that earned remission was a very useful tool and that the prison system would be much weaker and more ineffective without it.

Senator Frith: That was the old testament. What is the new testament?

The Chairman: The new testament is this. First of all, some of the facts and statistics he gave us show that practically everyone earns total remission. There is very little use in docking what is known as earned remission. In the important part of his testimony, he implied—he did not really want to come out too strongly and say it—that the prison officials would be very nervous about doing anything else. This is the way they keep the lid on, simply by letting them go; whatever the definition of being good and working industriously may be, they go along with the system simply to keep the lid on. From their point of view docking is one of those tools that is there, but they would not dare use it; they would not dare to dock anybody, unless it was for an absolutely flagrant violation.

The message I got, rightly or wrongly, was that Mr. Crawford was telling us, "We would be rather happy if somebody else had to make the decision about who gets docked, who is good and who earns remission, rather than ourselves; we are there simply to keep good order, and that is all the responsibility we want." You will be very interested when you read that testimony, because it would seem to support the kind of view you are putting forward today, Mrs Clausen and Mr. Hughes, that if we vested the decision in the parole board and took it right out of the hands of the people who have to guard the inmates from day to day, it would lessen the danger to and the intimidation of the guards, and put it, in a more orderly and procedural way, somewhere else.

Senator Frith: This goes further than that.

Senator Lapointe: How is it, then, that Mr. Williams said they are gladly taking off so many days remission, and there is no trouble in British Columbia? He said that a short while ago.

Senator Hastings: In provincial institutions.

Senator Lapointe: But institutions are the same.

Senator Frith: Is there that much difference?

The Chairman: Yes, of course. They have a different type of inmate.

Senator Frith: If we are talking about the basic concept of confining people, surely there is not that much difference. Do they not confine them in provincial institutions?

[Traduction]

Crawford a bousculé nos conceptions sur la valeur et l'utilité de la réduction de peine méritée. Nous pensions tous, sans doute pour l'avoir entendu répéter, presque comme une citation biblique, que la réduction de peine méritée était un instrument très utile et que le système correctionnel serait beaucoup moins efficace sans elle.

Le sénateur Frith: C'était l'ancien testament. Que dit le nouveau testament?

Le président: Le nouveau testament dit ceci. D'abord, d'après les faits et les statistiques que M. Crawford nous a communiqués, presque tous les détenus ont droit à une réduction de peine totale. Il ne sert pas à grand chose de diminuer ce qu'on appelle la réduction de peine méritée. Dans la partie importante de son témoignage, M. Crawford a laissé entendre—il ne voulait pas vraiment le dire directement—que les employés des prisons seraient très nerveux si on leur demandait de faire quoi que ce soit d'autre. C'est comme cela qu'ils arrivent à maîtriser la situation, simplement en laissant les détenus partir. Peu importe ce que l'on considère comme un détenu qui se comporte bien et travaille assidûment, les employés des prisons appliquent les règles tout simplement pour que la situation soit contrôlable. De leur point de vue, toute diminution de la réduction de peine est effectivement un instrument dont ils pourraient se servir, mais ils n'oseraient pas l'appliquer. Ils n'oseraient pas retenir qui que ce soit en prison, à moins d'une faute absolument flagrante.

A tort ou à raison, j'en ai déduit que M. Crawford nous disait en fait ceci: «Nous serions bien contents si quelqu'un d'autre devait décider qui reste en prison, qui se comporte bien et qui a droit à une réduction de peine; nous sommes là simplement pour maintenir l'ordre, et nous ne voulons pas avoir d'autres responsabilités». Ce témoignage vous intéressera sûrement parce qu'il approuve vos vues dans une certaine mesure, Madame Clausen et Monsieur Hughes, c'est-à-dire que, si la décision est confiée à la Commission des libérations conditionnelles et qu'on retire cette responsabilité aux personnes chargées de garder les détenus au jour le jour, les gardiens courront moins de risques, les détenus chercheront moins à les intimider et la décision sera prise ailleurs d'une façon plus ordonnée.

Le sénateur Frith: Cela va encore plus loin que cela.

Le sénateur Lapointe: Comment se fait-il alors que M. Williams ait dit il n'y a pas bien longtemps qu'en Colombie-Britannique ils sont contents de pouvoir couper des jours de réduction de peine et que cela ne crée aucun problème?

Le sénateur Hastings: Dans les établissements provinciaux.

Le sénateur Lapointe: Mais les prisons sont partout les mêmes.

Le sénateur Frith: Y a-t-il vraiment une différence?

Le président: Évidemment. Les détenus ne sont pas les mêmes.

Le sénateur Frith: Si on parle simplement de la notion d'emprisonnement, il n'y a certainement pas beaucoup de différence. Les détenus ne sont-ils pas incarcérés comme les autres dans les établissements provinciaux?

[Text]

Senator Nurgitz: Certainly they do, but they are all sentences under two years. When we are talking about gravity of offences, we are also talking about the danger of the offenders. Provincial institutions are holding in custody people of far less concern than those held in federal institutions.

Senator Frith: Therefore, it is much easier to dock their remission. That is what we are talking about. That is why I brought it up.

Senator Hastings: They are much easier to handle.

Senator Frith: And therefore it is easier to dock their remission. The new testament people have said that if the parole board were docking the remission it would be all right. Is that it?

The Chairman: No, I did not say that.

Senator Frith: You said they said it.

The Chairman: No. I said you could almost infer from the way Mr. Crawford expressed it that their group would be quite happy to have someone else make that kind of decision and take that responsibility, so that their group would not themselves be intimidated by the very inmates they have to guard. You will have to read the testimony. As I say, it certainly gave us a different point of view. I do not know whether I am justified in saying it went as far as I have said. We certainly will have to read it very carefully.

Senator Frith: If I read it, I will be reading it in conjunction with this proposition, as I understand it, for the abolition of earned remission. Is their evidence relevant to the idea of abolishing earned remission? That is the proposition I am talking about, which appears on page 5 of this brief. It is not who is going to dock, but the abolition of earned remission. That is what I want to understand. I do not mean to avoid arguing the other points. I want to be sure it is understood that I raise the point to try to understand the spirit behind the abolition of earned remission, that is all.

Senator Nurgitz: Mr. Crawford dealt with the merits of having earned remission, and said from experience, and speaking on behalf of many thousand prison guards and parole officers, that automatically earned remission, with only some infractions allowing some of the remission to be taken away, is a system that does not work, that the guards do not take anything away, anyway.

Senator Frith: Does that mean it does not work?

The Chairman: In practice.

Senator Nurgitz: He says in practice it does not work.

Senator Frith: It does not work to do what?

[Traduction]

Le sénateur Nurgitz: Certes, mais il s'agit de détenus condamnés à moins de deux ans. Lorsque nous parlons de la gravité des actes criminels, nous parlons aussi du danger que représentent les délinquants. Les établissements provinciaux détiennent des délinquants beaucoup moins inquiétants que ceux qui sont incarcérés dans les pénitenciers fédéraux.

Le sénateur Frith: Il est donc plus facile dans leur cas de couper la réduction de peine. C'est ce dont nous parlons. C'est pour cela que j'ai soulevé cette question.

Le sénateur Hastings: Ces détenus sont plus faciles à contrôler.

Le sénateur Frith: Et il est par conséquent plus facile de couper leur réduction de peine. Les partisans du nouveau testament disent qu'ils seraient d'accord si la Commission des libérations conditionnelles coupait la réduction de peine. Est-ce exact?

Le président: Non, je n'ai pas dit cela.

Le sénateur Frith: Vous avez déclaré qu'ils l'ont dit.

Le président: Non. J'ai dit qu'on pourrait presque déduire du témoignage de M. Crawford que les personnes qu'il représente seraient très contentes que quelqu'un d'autre prenne ce genre de décision et cette responsabilité, parce qu'ainsi ils ne seraient pas victimes de tentatives d'intimidation. Comme je l'ai dit, il a décrit la situation sous un jour différent. Je n'aurais peut être pas dû affirmer que ce témoignage allait aussi loin que je l'ai fait. Nous devons le lire très soigneusement.

Le sénateur Frith: Si je le lis, je le ferai en tenant compte de cette proposition qui recommande, semble-t-il, l'abolition de la réduction de peine méritée. Les arguments invoqués justifient-ils l'abolition de la réduction de peine méritée? C'est de cette proposition que je vous parle, celle qui paraît à la page 5 du mémoire. Il n'est pas question de savoir qui va la diminuer, mais plutôt de l'abolition du régime de la réduction de peine méritée. C'est ce que je veux comprendre. Je ne cherche pas à éviter d'aborder les autres points qui ont été soulevés. Je veux simplement vous faire comprendre que je soulève cette question pour mieux saisir les raisons pour lesquelles vous voulez que la réduction de peine méritée soit abolie; c'est tout.

Le sénateur Nurgitz: M. Crawford a déjà parlé des avantages que présente la réduction de peine méritée. Il a déclaré, d'après son expérience et en parlant au nom de milliers de gardes et d'agents de liberté conditionnelle, que la réduction de peine automatique, dont une partie peut être retirée si certaines infractions sont commises, est un régime qui ne fonctionne pas, car les gardes n'enlèvent rien de toute façon.

Le sénateur Frith: Cela signifie-t-il que le régime ne fonctionne pas?

Le président: En pratique.

Le sénateur Nurgitz: Il affirme qu'en pratique le régime ne fonctionne pas.

Le sénateur Frith: Il ne fonctionne pas dans quel sens?

[Text]

The Chairman: Senator Frith, I guess this is a question that could be put to Mr. Crawford, and he is not here today.

Senator Frith: I did not bring up Mr. Crawford. I am just trying to understand what he said. All you are saying is that the guards themselves do not do it, and therefore that system does not work. The system I am talking about is the system of automatic earned remission. Is that what Mr. Crawford says, that that system does not work? Or is it just that the taking away of automatic remission does not work? That is all I am trying to understand.

The Chairman: Read the proceedings, senator.

Senator Frith: I want to get your reactions to it.

Senator Nurgitz: We're not going to do your homework.

Senator Frith: What was your impression of what he said?

Senator Nurgitz: The impression I got was that there was little value in the system.

Senator Frith: In the whole system?

Senator Nurgitz: In the system of automatic remission. You have to start from the premise that we were always led to believe that if this hope were taken away from the inmate several things would occur. First there would be the effect on the individual being detained. But more importantly, I thought we were being persuaded before last week that chaos would break out, because how else would there be any reason to obey? Last week I was persuaded that all of that was irrelevant.

The Chairman: It is an interesting viewpoint, and one that has to be considered along with many others, obviously.

Senator Hastings: In proposal No. 3, Mrs. Clausen, you say that the National Parole Board should be the sole arbiter in decisions to release from custody. In proposal No. 5 you say:

That any sentence as a consequence of proposal No. 3 above be served to its full term.

I understand you to be saying that any sentence will be served on parole until its expiration. Is that right?

Mr. Hughes: Perhaps we did not word that correctly. What we wanted to put forward was that when a judge passes sentence on someone, that would be the full term of the sentence, and the only way it could be mitigated would be at the discretion of the parole board, and no other authority.

Senator Hastings: You do not mean any reduction in the term.

Mr. Hughes: The only reduction in the term would come through the National Parole Board.

[Traduction]

Le président: Sénateur Frith, je pense que M. Crawford serait mieux placé pour répondre à cette question, mais il n'est pas ici aujourd'hui.

Le sénateur Frith: Je n'ai pas parlé de M. Crawford. J'essaie tout simplement de comprendre ce qu'il a dit. Tout ce que vous dites, c'est que les gardes eux-mêmes n'en profitent pas et qu'en conséquence ce régime ne fonctionne pas. Le régime auquel je fais allusion est celui de la réduction de peine automatique. Est-ce bien ce que dit M. Crawford, que ce régime ne fonctionne pas? Ou est-ce le fait de supprimer la réduction de peine automatique qui ne fonctionne pas? C'est ce que j'essaie de comprendre.

Le président: Vous le saurez en lisant le compte-rendu, sénateur.

Le sénateur Frith: Je veux connaître votre opinion à cet égard.

Le sénateur Nurgitz: Nous n'allons pas faire votre travail.

Le sénateur Frith: Que pensez-vous de la déclaration qu'il a faite?

Le sénateur Nurgitz: Il m'a donné l'impression que le régime avait très peu de valeur.

Le sénateur Frith: Tout le régime?

Le sénateur Nurgitz: Le régime de la réduction de peine automatique. Il faut partir du principe que nous avons toujours été amenés à croire que, si l'on enlevait cet espoir aux détenus, plusieurs choses risquaient d'arriver. Premièrement, il y a les effets que cela pourrait avoir sur le détenu. Mais surtout, je croyais qu'on essayait de nous persuader, la semaine dernière, que cela provoquerait des troubles, car on ne savait trop par quel autre on pourrait amener les détenus à obéir? La semaine dernière, j'étais persuadé que tout cela n'avait aucune importance.

Le président: Il s'agit là d'une opinion intéressante qui, bien sûr, doit être prise en considération, tout comme les nombreux autres points de vue que nous avons recueillis.

Le sénateur Hastings: Dans la proposition n° 3, madame Clausen, vous affirmez que la Commission nationale des libérations conditionnelles devrait être la seule à décider si un détenu peut être libéré. Dans la proposition n° 5, vous affirmez:

Que toute sentence résultant de la proposition n° 3 doit être purgée en totalité.

D'après ce que vous dites, toute peine sera purgée sous surveillance jusqu'à l'expiration de celle-ci. Est-ce exact?

M. Hughes: Nous nous sommes peut-être mal exprimés. Ce que nous voulions dire, c'est que, lorsqu'un juge prononce une sentence contre quelqu'un, cette personne serait censée purger la totalité de la peine. Celle-ci ne pourrait être réduite qu'à la discrétion de la Commission nationale des libérations conditionnelles, et de personne d'autre.

Le sénateur Hastings: Vous ne parlez pas de réduction de peine.

M. Hughes: La seule réduction de peine possible serait accordée par la Commission nationale des libérations conditionnelles.

[Text]

Senator Hastings: There is no reduction in the term. First of all you say he serves his full term, so he serves his full term either in custody or on parole; he serves it somewhere.

Mr. Hughes: Yes.

Senator Hastings: What reduction are you looking at?

Mr. Hughes: We were going back to proposals 1 and 2, abolish mandatory supervision and abolish automatic earned remission, so those two practices of early release would be gone. The only early release that would then exist within the system would be at the hands of the National Parole Board. It would still exist, but only at their hands.

Senator Hastings: So it is not a reduction in the term you are talking about. I think I understand what you are saying.

Mr. Hughes: To clarify that further, we would leave that, and if we went back—

Senator Hastings: Perhaps you could say: "any reduction in the term of the sentence served in custody be decided."

Mr. Hughes: Yes. It is possible the National Parole Board could release someone and not place very stringent requirements on his entry into society.

Senator Hastings: It was the complete thing that I could not understand. I understand now what you are saying.

Mr. Hughes: Perhaps it could be worded better.

Senator Hastings: "In custody."

The Chairman: If there are no further questions, I should like to thank you both on behalf of our committee for appearing here today. You bring a very personal and special point of view to us. Your arguments, as Senator Frith said, were very carefully reasoned arguments. We will certainly take note of them all and keep them in mind in our consideration of this bill. Thank you for appearing.

Mr. Hughes: Thank you. We do thank you all for the opportunity to appear here today. It was a pleasure.

The Chairman: Honourable senators, before we adjourn I should like to mention, for the record, that you have had circulated to you today a copy of some correspondence I received from the National Joint Committee of the Canadian Association of Chiefs of Police and Federal Correctional Services. This was in response to an earlier letter they had sent me, which you have already received. I wanted them to expand a little on the position they had taken. As you will see from the material that has been sent to you, they have expanded at great length in certain areas. I do not think it is appropriate to be added to our report of proceedings, because of the form in which it is, and because it is rather long. I would ask you to take the time to go through it so that you will understand fully the position of that association.

[Traduction]

Le sénateur Hastings: Il n'y a aucune réduction de peine. Vous dites en premier lieu que le condamné doit purger la totalité de sa peine; cela peut être en prison ou en liberté conditionnelle; il doit la purger quelque part.

M. Hughes: Oui.

Le sénateur Hastings: Quelle réduction de peine envisagez-vous?

M. Hughes: Nous faisons allusion aux propositions 1 et 2, qui visent l'abolition de la surveillance obligatoire et de la réduction de peine automatique, de sorte que ces deux programmes de libération anticipée disparaîtraient. La seule libération anticipée au sein de ce régime serait accordée par la Commission nationale des libérations conditionnelles. Cette forme de libération existerait encore, mais elle serait accordée à la discrétion de la Commission.

Le sénateur Hastings: Vous ne parlez donc pas d'une réduction de la durée de la peine. Je crois comprendre ce que vous voulez dire.

M. Hughes: Pour mieux comprendre cette question, nous pourrions laisser cela et revenir—

Le sénateur Hastings: Vous pourriez peut-être dire: «Que toute réduction de la durée de la peine purgée en prison soit décidée.»

M. Hughes: Oui. La Commission nationale des libérations conditionnelles pourrait libérer un détenu sans imposer de conditions sévères au moment où il réintégrerait la société.

Le sénateur Hastings: C'était tout le principe que je n'arrivais pas à saisir. Je comprends maintenant ce que vous dites.

M. Hughes: Nous pourrions peut-être mieux le formuler.

Le sénateur Hastings: «En prison.»

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, je voudrais vous remercier tous deux, au nom du Comité, de vous être joints à nous aujourd'hui. Vous nous avez fait connaître votre point de vue qui est particulièrement intéressant. Vos arguments, comme le sénateur Frith l'a dit, étaient très raisonnés. Nous en tiendrons certainement compte dans notre étude de ce projet de loi. Je vous remercie.

M. Hughes: Nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion de venir témoigner devant vous aujourd'hui. Ce fut un plaisir pour nous.

Le président: Honorables sénateurs, avant de lever la séance, je voudrais mentionner, pour le compte rendu, que l'on vous a remis aujourd'hui un exemplaire de certains documents envoyés par le Comité national mixte de l'Association canadienne des chefs de police et du Service correctionnel fédéral, en réponse à une première lettre qu'il m'avait adressée et que vous avez reçue. Je voulais que ce comité national m'explique un peu plus à fond la position qu'il avait adoptée. Vous verrez, d'après la documentation que vous avez reçue, qu'il nous a fait un exposé détaillé sur certaines questions. Je ne crois pas qu'il soit utile de l'ajouter à notre rapport, en raison de la façon dont il est présenté et parce qu'il est trop long. Je vous demanderais donc de prendre le temps de le lire, de façon à bien comprendre la position adoptée par cette association.

[Text]

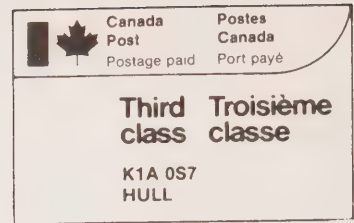
As you know, we are meeting again on Thursday morning at 9 o'clock in Room S. 356, when we will have before us representatives of the Criminal Lawyers Association.

The committee adjourned.

[Traduction]

Comme vous le savez, nous nous réunirons à nouveau jeudi matin, à 9 heures, dans la pièce S-356, pour entendre le témoignage de représentants de la Criminal Lawyers Association.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacre-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Government of British Columbia:

The Honourable L. Allan Williams, Attorney-General.

From Citizens United for Safety and Justice:

Mrs. Inge Clausen, Vice-Chairman;
Mr. Dan Hughes, Chairman.

Du Gouvernement de la Colombie-Britannique:

L'honorable L. Allan Williams, procureur général.

De Citizens United for Safety and Justice:

M^{me} Inge Clausen, vice-présidente;
M. Dan Hughes, président.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Président:
L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, March 3, 1983

Le jeudi 3 mars 1983

Issue No. 46

APR 15 1983 Fascicule n° 46

Eleventh proceedings on:
Bill S-32, "An Act to amend the
Penitentiary Act and
the Parole Act"

Onzième fascicule concernant:
Projet de loi S-32, «Loi modifiant la
Loi sur les pénitenciers et la Loi
sur la libération conditionnelle de
détenus»

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
Doody	*Olson
*Flynn	Pitfield
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Stollery
Lamontagne	Tremblay
Lang	Walker
Langlois	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
Doody	*Olson
*Flynn	Pitfield
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Stollery
Lamontagne	Tremblay
Lang	Walker
Langlois	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, 23rd November, 1982:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Hastings, seconded by the Honourable Senator Bird, for the second reading of the Bill S-32, intituled: "An Act to amend the Penitentiary Act and the Parole Act".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 23 novembre 1982:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Hastings, appuyé par l'honorable sénateur Bird, tendant à la deuxième lecture du Bill S-32, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P., que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 3, 1983
(66)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9:05 a.m., the Chairman the Honourable Joan Neiman, presiding.

Present: The Honourable Senators Bosa, Buckwold, Flynn, Haidasz, Hastings, Lapointe, Neiman, Nurgitz, Pitfield, Robichaud and Rousseau. (11)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Stanbury.

In attendance: Mr. Donald MacDonald, Research Branch, Library of Parliament.

Witnesses: From the Criminal Lawyers' Association: Mr. David Cole, barrister; Mr. Allan Manson, barrister and professor at Queen's University.

The Committee resumed consideration of Bill S-32, "An Act to amend the Penitentiary Act and the Parole Act".

Mr. Cole made a statement and then, with Mr. Manson, answered questions.

It was moved by Senator Hastings and carried,—That two statistical tables dealing with the matter under study be incorporated into today's proceedings.

It was moved by Senator Nurgitz and carried,—That reasonable travel and living expenses be paid to Mrs. Clausen and Mr. Hughes, who appeared before the Committee on March 1, 1983.

At 11:00 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 3 MARS 1983
(66)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 05 sous la présidence de l'honorable sénateur Joan Neiman (*présidente*).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bosa, Buckwold, Flynn, Haidasz, Hastings, Lapointe, Neiman, Nurgitz, Pitfield, Robichaud et Rousseau. (11)

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Stanbury.

Également présent: M. Donald MacDonald, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Témoins: De la Criminal Lawyers' Association: M. David Cole, avocat; M. Allan Manson, avocat et professeur, Université Queen's.

Le Comité reprend l'étude du Projet de loi S-32, «Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus».

M. Cole fait une déclaration puis, avec M. Manson, répond aux questions.

Sur motion du sénateur Hastings, il est convenu,—Que deux tableaux de statistiques traitant du sujet à l'étude fassent partie intégrante du fascicule de ce jour.

Sur motion du sénateur Nurgitz, il est convenu,—Que des frais de déplacement et de subsistance raisonnables soient remboursés à M^{me} Clausen et M. Hughes qui ont comparu devant le comité le 1^{er} mars 1983.

A 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul Belisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, March 3, 1983

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-32, to amend the Penitentiary Act and the Parole Act, met this day at 9 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, our witnesses this morning are Mr. David Cole, a barrister from Toronto with the Criminal Lawyers' Association, and Professor Allan Manson of Queen's University. They have prepared a submission which we will hear now and then we will have an opportunity to put some questions to them. Would you, proceed, please, Mr. Cole?

Mr. David Cole, Barrister, Criminal Lawyers' Association: Thank you, Madam Chairman. The Criminal Lawyers' Association is a voluntary association of 600 lawyers who practice entirely or substantially within the criminal justice system. The organization is concerned not only with the professional education and development of its membership, but also with the evolution of criminal justice as it functions in Canadian society.

On a number of occasions the Criminal Lawyers' Association has been invited to appear and present submissions to committees of both the House of Commons and the Senate. The Criminal Lawyers' Association publishes a bi-monthly news letter which has a subscription of more than 1,000 readers, including many of the judiciary at all levels. The association believes that the day-to-day experience of its members provides a unique ability and responsibility to comment on various aspects of the criminal justice system.

Senator Hastings: Are your 600 members from Ontario?

Mr. Cole: They are primarily from Ontario, and all of the defence bar are members.

The synopsis of our position is that the prison and parole processes are complex, interacting elements of the criminal justice system which are governed by an array of statutory provisions flowing from the Criminal Code, the Penitentiary Act, the Parole Act and the Prisons and Reformatories Act. The elements of the system are synergistic in that changes which affect one aspect produce some corollary changes and pressures for all other aspects. Bill S-32 represents a response to a perceived problem by changing the ground rules for mandatory supervision. It is our respectful submission that it is dangerous to tinker with one element of an integrated system because to do so creates new tensions, exacerbates pressures and raises unforeseen problems elsewhere in the system.

It is our submission that any response to violent offenders and recidivists which expects to be ameliorative must flow from a full and open inquiry which will permit Parliament to

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 3 mars 1983

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-32, modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, se réunit aujourd'hui à 9 heures pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Joan Neiman (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nos témoins ce matin sont M. David Cole, avocat de Toronto et membre de la Criminal Lawyers' Association, et M. Allan Manson, professeur à l'université Queen. Ils ont préparé un mémoire dont ils vont maintenant nous donner lecture; par la suite, nous aurons la possibilité de leur poser des questions. Voulez-vous commencer, monsieur Cole?

M. David Cole, avocat, Criminal Lawyers' Association: Merci, madame le président. La Criminal Lawyers' Association regroupe 600 avocats qui se consacrent exclusivement ou principalement à la justice criminelle. Notre organisme s'occupe de la formation et du perfectionnement professionnels de ses membres, ainsi que de l'évolution de la justice criminelle au sein de la société canadienne.

L'Association a été invitée, à diverses reprises, à comparaître devant des comités de la Chambre et du Sénat. Elle publie un bulletin bimensuel qui compte plus de 1,000 abonnés, dont de nombreux magistrats de tous les niveaux. Grâce à la pratique quotidienne de ses membres, elle est en mesure de se prononcer sur différents aspects de la justice criminelle.

Le sénateur Hastings: Votre association compte-t-elle 600 membres ontariens?

M. Cole: Nos membres viennent principalement de l'Ontario, et on y trouve notamment tout le barreau de la défense.

Notre position est la suivante: le système carcéral et le régime des libérations conditionnelles sont des éléments complexes et interdépendants de la justice criminelle; ils sont régis par une quantité de dispositions statutaires relevant du Code criminel, de la Loi sur les pénitenciers, de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus et de la Loi sur les prisons et les maisons de correction. Ces éléments sont interdépendants dans la mesure où une modification apportée dans un domaine entraîne une modification corollaire et des pressions dans tous les autres domaines. Le projet de loi S-32 répond à un problème en modifiant les règles fondamentales de la surveillance obligatoire. Nous estimons qu'il est dangereux de toucher à un élément d'un système intégré, car ce faisant, on crée de nouvelles tensions, on exacerbe les pressions et on suscite des problèmes imprévus dans le reste du système.

Nous estimons que toute modification du sort des délinquants violents et des récidivistes doit, pour avoir un effet bénéfique, résulter d'une concertation intégrale et ouverte qui

[Text]

generate an appropriate systematic response based on a clear understanding and accurate perceptions.

The present regime of mandatory supervision consists of a number of components. The first is the component of remission. Prior to July 1, 1978, prisoners were credited with statutory remission amounting to one-quarter of their sentence and could earn an additional three days per month. Pursuant to section 24 of the Penitentiary Act, prisoners are now eligible to earn up to 15 days remission for each month served, which results in the opportunity to earn remission equal to one-third of one's sentence. For those with statutory remission granted before July 1, 1978, a one-third maximum limit is also imposed.

The amount of remission earned depends on assessments of the prisoner's institutional conduct and participation in programs. Accumulated remission is subject to forfeiture upon conviction for institutional disciplinary offences. For example, see section 38 of the Penitentiary Service Regulations.

More significantly, all statutory remission and all remission earned since July 1, 1978, is automatically forfeited upon revocation of parole or mandatory supervision.

The second component is mandatory supervision itself. Prior to 1970, remission was an absolute reduction in sentence. Each day of remission was a one-day reduction in the prisoner's total sentence. However, in response to recommendations in the Ouimet Report, the Criminal Law Amendment Act of 1968-69 established the mandatory supervision regime, and was proclaimed in force on August 1, 1970. Remission was no longer a reduction in sentence. A prisoner was under the control of the penitentiary or parole process for the entire period of his sentence. Remission gave a prisoner only a qualified right to serve a portion of his sentence out of custody, subject to any terms and conditions that the Parole Board considered desirable, and I would refer to the Parole Act, section 10(1)(b). This qualified "permission to be slightly free" as it has been called by one author, can be revoked by the National Parole Board at any time prior to full completion of the sentence when the Board considers it—and I am quoting here from section 16 of the Parole Act:

—necessary or desirable to do so in order to prevent a breach of any term or condition or to protect society.

The effect of revocation of mandatory supervision is recommitment to close custody and forfeiture of all statutory remission and all remission earned since July 1, 1978. That language comes from the Parole Act, section 20.

The prisoner can commence earning new remission upon recommitment and can potentially be released again after serving two-thirds of his or her remanet. If the prisoner were convicted of another offence, the new sentence would be merged with his remanet to form a single term which could attract a maximum of one-third remission once again. Thus, he would be entitled to release again when the total number of days served, plus accumulated remission, equalled the new

[Traduction]

permettre au Parlement d'apporter une réponse systématique appropriée à partir d'une perception exacte et d'une bonne compréhension de la situation.

Le régime actuel de la surveillance obligatoire comporte un certain nombre d'éléments. Il s'agit tout d'abord de la réduction de peine. Avant le 1^{er} juillet 1978, les détenus optaient une réduction statutaire égale à un quart de leur peine, et pouvaient mériter une réduction supplémentaire de trois jours par mois. En vertu de l'article 24 de la Loi sur les pénitenciers, les détenus peuvent maintenant gagner 15 jours de réduction par mois de détention, ce qui leur donne la possibilité d'obtenir une réduction d'un tiers de leur peine. Pour ceux qui ont obtenu une réduction statutaire avant le 1^{er} juillet 1978, on a également imposé une limite maximum d'un tiers.

La réduction méritée dépend de l'évaluation de la conduite du détenu, et de sa participation à certains programmes. Un détenu peut être déchu de toute réduction accumulée s'il est condamné pour une infraction disciplinaire. (Voir, par exemple, l'article 38 du Règlement du service pénitentiaire.)

Qui plus est, la révocation de la libération conditionnelle ou sous surveillance obligatoire entraîne automatiquement la déchéance du droit à toute réduction statutaire et à toute réduction méritée depuis le 1^{er} juillet 1978.

Le deuxième élément est celui de la surveillance obligatoire proprement dite. Avant 1970, la réduction était une réduction absolue de la peine. Chaque jour de réduction diminuait le total de la peine du détenu d'un jour. Cependant, en réponse aux recommandations du rapport Ouimet, la Loi de 1968-1969 modifiant le Code criminel a instauré un régime de surveillance obligatoire qui est entré en vigueur le 1^{er} août 1970. Cette législation a supprimé la réduction pure et simple. Elle a maintenu le détenu sous le contrôle des autorités pénitentiaires ou de l'administration des libérations conditionnelles pour toute la durée de sa peine. La réduction ne confère au détenu qu'un droit restreint de purger une partie de sa peine à l'extérieur, sous réserve des conditions jugées souhaitables par la Commission des libérations conditionnelles (Voir à ce propos l'alinéa 10(1)(b) de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus). C'est ce qu'on a appelé la « permission d'être un peu libre »; cette permission peut être révoquée par la Commission des libérations conditionnelles si, conformément à l'article 16 de la Loi, elle juge une telle mesure:

... «nécessaire ou souhaitable en vue d'empêcher la violation d'une modalité de la libération conditionnelle... ou pour la protection de la société.»

La révocation de la libération sous surveillance obligatoire entraîne la réincarcération de l'ex-détenu, qui est alors déchu de toute réduction statutaire et de toute réduction méritée depuis le 1^{er} juillet 1978. Ces dispositions apparaissent à l'article 20 de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus.

Le détenu peut commencer à mériter une nouvelle réduction à partir de sa réincarcération, et peut éventuellement être libéré après avoir purgé les deux-tiers du reste de sa peine. Si ce détenu est de nouveau condamné, sa nouvelle peine s'ajoute au reste de l'ancienne pour former une peine unique, qui pourra de nouveau faire l'objet d'une réduction d'un tiers. Ce détenu pourra donc être libéré lorsque le nombre total de jours d'emprisonnement additionné de la réduction accumulée totali-

[Text]

term. This new release depends upon the prisoner's ability to earn remission without subsequently losing it for breaches of internal discipline. More significantly, the new release would be subject to any terms and conditions imposed by the National Parole Board, taking into account all the circumstances including the prior and successful release. Only a prisoner who has less than 60 days remaining on his sentence leaves without conditions and supervision.

The effects of Bill S-32 are summarized in our brief. The heart of Bill S-32 is contained in section 3 which amends the Penitentiary Act by adding a new section to that act. The effect of this new section is to remove a prisoner's right to earn remission on the remanet of his sentence after revocation of his mandatory supervision. Upon revocation, a prisoner, subject to mandatory supervision, would be returned to custody for the entire period remaining on his sentence and at that time, subject to the imposition of any further sentence by the courts, would be released absolutely with no control or supervision. If the prisoner, in addition to being revoked, is sentenced to a further term of incarceration, the remanet and the new sentence merge, but the prisoner cannot earn remission until he has served a period of time equivalent to the remanet of his sentence at the time of the revocation.

As well, the authority of the National Parole Board to re-credit remission lost due to a revocation will be removed in the case of revocation of mandatory supervision. At present, this authority gives the board the power to modify the often drastic effect of a revocation in situations where the breach, or apprehended breach, of the terms and conditions of a prisoner's mandatory supervision do not warrant, in the board's view, complete loss of accumulated remission which can, in some cases, amount to years of time.

Briefly, Bill S-32 will ensure that a prisoner, released from custody on mandatory supervision which is subsequently revoked, cannot earn remission, and, therefore, will not be entitled to release again until the expiry of his warrant. In other words, a prisoner would have one entitlement to conditional release regardless of his circumstances and the reasons for a revocation.

One must consider the number of people who potentially could fall within the scope of this legislation. Annually, approximately 60 per cent of all people released from penitentiary are released on mandatory supervision. For the five statistical years between 1975 and 1980, one would be including 13,245 prisoners. This can be found in table A-25 of the *Solicitor General's Study of Conditional Release*, 1981. It should be noted that approximately 19.5 per cent of this group were re-admitted to penitentiary with new convictions between January 1975 and June 1980. This material comes from table A-27 of the same study. In the years 1977, 1978 and 1979, more people were revoked without new offences than those whose revocations were hinged to a new conviction. Accordingly, in our view, it is necessary to examine the anticipated impact of the proposed legislation.

[Traduction]

sera la durée de la nouvelle peine. Sa libération dépendra de son aptitude à mériter une réduction de peine et à éviter de la perdre ultérieurement par une infraction disciplinaire. De plus, la nouvelle libération sera assujettie aux conditions imposées par la Commission des libérations conditionnelles, compte tenu de toutes les circonstances, notamment de la libération antérieure. Seul un détenu auquel il reste moins de 60 jours à purger bénéficie d'une libération inconditionnelle et sans surveillance.

Nous avons résumé dans notre mémoire les effets du projet de loi S-32, dont l'article 3 modifie la Loi sur les pénitenciers en y ajoutant une nouvelle disposition qui supprime le droit du détenu d'obtenir une réduction sur le reste de sa peine après la révocation de sa libération sous surveillance obligatoire. A la révocation, un prisonnier qui était placé sous surveillance obligatoire est renvoyé en prison pour la totalité de la peine qui lui reste à purger; une fois cette peine purgée, sous réserve de toute condamnation ultérieure, ce prisonnier est libéré sans contrôle ni surveillance. Si, en plus de la révocation, le détenu est condamné à une nouvelle peine de prison, cette nouvelle peine s'ajoute à l'ancienne, mais le détenu ne pourra obtenir de réduction avant d'avoir purgé une peine équivalente à ce qu'il lui restait à purger au moment de la révocation.

Par ailleurs, les nouvelles dispositions suppriment la possibilité, pour la Commission des libérations conditionnelles, de rétablir une réduction de peine supprimée par une révocation de la libération sous surveillance obligatoire. Actuellement, cette possibilité permet à la commission d'atténuer les conséquences souvent dramatiques d'une révocation dans les cas où l'infraction réelle ou éventuelle aux conditions de la surveillance obligatoire ne justifie pas une suppression totale de la réduction accumulée, qui atteint parfois plusieurs années.

En résumé, le projet de loi S-32 aura pour effet de priver de la possibilité de mériter une réduction de peine l'ex-détenu qui avait obtenu une libération sous surveillance obligatoire, laquelle a ultérieurement fait l'objet d'une révocation; de ce fait, ce détenu ne pourra plus être libéré avant l'expiration de son mandat d'incarcération. Autrement dit, le détenu aura droit à la libération conditionnelle indépendamment des circonstances et des motifs de la révocation.

Il convient de tenir compte du nombre de personnes qui risquent d'être assujetties à ces dispositions. Chaque année, 60 pour cent environ de tous les détenus libérés sont placés sous surveillance obligatoire. Entre 1975 et 1980, leur nombre a atteint 13,245, comme en atteste le tableau A-25 de l'étude de 1981 du solliciteur général sur la mise en libération sous condition. On remarquera qu'environ 19,5 pour cent de ces détenus ont été réincarcérés après une nouvelle condamnation entre janvier 1975 et juin 1980. Ce renseignement apparaît au tableau A-27 de la même étude. Au cours des années 1977, 1978 et 1979, il y a eu plus de révocations sans nouvelle infraction que de révocations à la suite d'une nouvelle condamnation. En conséquence, à notre avis, il est indispensable d'étudier de près les conséquences prévisibles du projet de loi.

[Text]

The first impact would be upon the penal facility. Necessarily, more people will be confined in prisons. Many of our own penitentiaries are already over-crowded, and double-bunking is becoming common. Of course, increase in the population of prisons has effects much beyond the physical question of housing. Over-crowding affects all aspects of service and administration—food, health care, industry, recreation, education and training. Scarce resources become more scarce and tensions rise—all in a context where many prisoners will no longer be subject to assessment for remission purposes since they will not be able to earn remission.

The effect on the public, in our view, would also be drastic. The original rationale for the mandatory supervision régime was that prisoners and the public would benefit by providing integrative assistance to all prisoners released from prison whether on parole or not. Bill S-32 appears to be premised on the contrary notion that longer periods of confinement, ultimately resulting in unconditional release without supervision for many, provides greater protection to the public. Bill S-32 provides short-term incapacitation only and ensures that people will be released directly into the community without preparation and without plans.

Protection in the long term must flow from re-integration and not further alienation. It must be remembered that at least 75 per cent of new offences by people released on mandatory supervision are crimes against property. Of course, release today means entering a community in which 1.5 million people are unemployed.

The passage of Bill S-32 would also have effects upon prisoners. Frankness is too often lacking in the prison and parole processes. The ambiguities inherent in the legislative framework often produce cloudy and erroneous views of where one stands. In *Re Dean and The Queen* (1977), 35 C.C.C. (2d) 217 at 218, Mr. Justice Keith of the Supreme Court of Ontario wrote:

—it is wholly unacceptable that legislation dealing with such a vital matter as the liberty of the subject should be the platform for litigation in which utterly divergent judicial opinions may be reasonably expressed. Superior Courts of criminal jurisdiction and provincial Appellate Courts from coast to coast and the Supreme Court of Canada have been called upon to interpret this legislation. Regardless of the fact that every Court has demonstrated its adherence to the principle that the legislation must be interpreted in the way that is most favourable to the individual whose liberty is at stake, the net effect of such ill-expressed legislation, is a residue of uncertainty, ill will and a sense of dubious justice which must rankle in those least able to cope with such a situation—

Remission means “reduction de peine” which clearly implies a reduction in punishment—the historical role of remission.

[Traduction]

Ses premières conséquences porteront sur le système carcéral. Il va nécessairement y avoir davantage de détenus. Bon nombre de nos pénitenciers sont déjà surpeuplés, et on affecte de plus en plus souvent deux détenus à la même cellule. Naturellement, l'augmentation de la population carcérale se répercute bien au-delà de la simple question matérielle du logement. La surpopulation touche tous les aspects des services de l'administration, notamment l'alimentation, les soins médicaux, la production industrielle, les loisirs, l'éducation et la formation. Les ressources se font de plus en plus rares et les tensions augmentent, alors qu'un nombre croissant de prisonniers vont cesser de bénéficier de la réduction méritée de peine.

A notre avis, les nouvelles dispositions vont avoir un effet considérable sur l'opinion publique. Initialement, le régime de la surveillance obligatoire était fondé sur le principe de l'utilité, pour les détenus comme pour la société, d'un service d'aide à l'intégration de tous les détenus libérés, qu'il s'agisse ou non d'une libération conditionnelle, tandis que le projet de loi S-32 semble fondé sur le principe contraire, selon lequel de plus longues périodes d'incarcération, débouchant sur une libération inconditionnelle sans surveillance dans la plupart des cas, assureraient une meilleure protection pour la société. Le projet de loi S-32 prévoit simplement une privation à court terme de la capacité légale, ainsi que la libération pure et simple dans la collectivité, sans préparation et sans programme.

La protection à long terme ne saurait résulter que de la réinsertion sociale. On se rappellera qu'au moins 75 pour cent des délits commis par les ex-détenus placés sous surveillance obligatoire sont des atteintes à la propriété. Naturellement, à sa libération, le détenu reprend contact avec une collectivité qui compte 1,5 millions de chômeurs.

L'adoption du bill S-32 aurait également des incidences sur les détenus. On manque trop souvent de franchise dans les processus de détention et de libération conditionnelle. Les ambiguïtés inhérentes au cadre législatif général donnent trop souvent lieu à des points de vue vagues et erronés au sujet des positions. Dans l'affaire *Dean and the Queen* (1977), 35 C.C.C. (2^e) 217 à 218, le juge Keith de la Cour suprême de l'Ontario a écrit:

—il est tout à fait inacceptable que des textes législatifs traitant d'une question aussi vitale que la liberté d'un individu servent d'arène pour un litige dans lequel on peut raisonnablement exprimer des opinions juridiques totalement divergentes. Les cours supérieures des affaires criminelles et les cours provinciales d'appel de tout le pays et la Cour suprême du Canada ont été appelées à interpréter ces textes législatifs. En dépit du fait que chaque tribunal a adopté le principe selon lequel la loi doit être interprétée de la façon qui est la plus favorable à l'individu dont la liberté est en cause, des textes législatifs si mal rédigés ne peuvent que donner lieu à l'incertitude, à la mauvaise volonté et à un sens de justice douteux qui doit susciter le ressentiment chez ceux qui sont le moins en mesure de faire face à une telle situation—

La réduction de peine suppose clairement une réduction de la sanction, compte tenu du rôle antérieur de la remise de

[Text]

Since 1970, remission has not meant a reduction in punishment but, rather, has provided the lever for conditional release subject to the controlling supervision of the Parole Board. Bill S-32, in our view, would serve to dilute further the personal import of remission. Thus, while the penitentiary attempts to encourage industry through its remission scheme, legislation would diminish the significance of remission. Where does this incongruity leave the prisoner? How should a prisoner conduct himself?

As well as the impact of Bill S-32 on the confined prisoner, let us consider the prisoner about to be released. The pressures at this stage are substantial—facing bleak job prospects, returning to families after lengthy separations, returning to towns which no longer look familiar. With the passage of Bill S-32, these tensions will be exacerbated. There will be only one chance at the street. Surely, there is no need to add the spectre of reconfinement without any realistic expectation of release to the burdens of a prisoner re-entering the community who must already conform to the powers of the parole process and the Criminal Code.

In conclusion, the kind of tinkering which Bill S-32 represents can only add new problems to what is already a patchwork legislative structure sadly in need of rationalization and direction. Legislation which merely provides an apparent response to an apparent problem cannot serve the public interest in any real way. It only creates the impression of change when real change may be required.

At present, the powers exercised by the parole process, the police and the courts with respect to released prisoners are extensive and extraordinary when viewed from the perspective of individual liberty. I hope at a later point this morning we will have an opportunity to discuss the case of Marlene Moore. Using that case as an example, we will present some of the very intense supervisory conditions that have been placed upon her release. We would also refer to the dissent of Chief Justice Laskin in the case of *Mitchell v. The Queen* (1975), 24 C.C.C. (2d) 241, at 243-251.

It is our respectful submission that an increased punitive response is not required. The problems of released prisoners are manifold and diverse. Only a full inquiry which produces an integrated response can expect to produce positive benefits for the community, the prisoner and the prison system, particularly if one wishes to promote the spirit of the recently entrenched protections found in the Charter of Rights and Freedoms.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Cole. We will start the questioning, and then you can expand on any of your views as you answer the questions put to you.

Senator Hastings: Just before we start, I would like some clarification. I read your brief carefully, and I am having trouble with the tables. You refer to table A-25 and later you

[Traduction]

peine. Depuis 1970, la réduction de peine ne signifie pas une réduction de la sanction, mais permet plutôt la libération conditionnelle moyennant une surveillance contrôlée de la part de la Commission des libérations conditionnelles. A notre avis, le bill S-32 réduirait davantage l'importance de la réduction de peine pour l'individu. Par conséquent, même le pénitencier tente d'encourager l'application au travail au moyen de son système de réduction de peine, la loi réduirait l'importance de la réduction de peine. Quelles sont les répercussions d'un tel manque d'harmonie sur le détenu? Comment devrait-il se comporter?

Outre les incidences du bill S-32 sur le détenu, il faut tenir compte du détenu qui sera bientôt libéré. Les pressions auxquelles il est soumis sont énormes—possibilités d'emploi peu prometteuses, retrouver sa famille après une longue séparation, retourner dans une ville qui ne lui est plus familière. Avec l'adoption du bill S-32, ces tensions seront exacerbées. Il n'aura qu'une chance à l'extérieur. Il est certainement inutile d'ajouter le spectre du retour en prison sans attente réelle de libération au fardeau que doit assumer le détenu qui essaie de réintégrer la collectivité et qui doit déjà se conformer aux exigences du processus de libération conditionnelle et du Code criminel.

En conclusion, le genre de rafistolage que représente le bill S-32 ne peut qu'ajouter de nouveaux problèmes à ceux que pose déjà une législation rapiécée qui manque sérieusement de rationalisation et d'orientation. Toute loi qui ne fait que fournir une réponse apparente à un problème apparent ne peut réellement servir l'intérêt public. Elle ne fait que créer une impression de changement, alors qu'il faudrait peut-être apporter de vrais changements.

A l'heure actuelle, les pouvoirs exercés par les administrateurs du processus de libération conditionnelle, la police et les tribunaux relativement aux détenus libérés sont étendus et extraordinaires, du point de vue de la liberté individuelle. J'espère que nous aurons l'occasion plus tard ce matin de discuter le cas de Marlene Moore. En utilisant cet exemple, nous présenterons certaines des conditions de surveillance très strictes qui ont été imposées pour sa libération. Nous pourrions également parler de l'avis dissident du Juge en chef Laskin dans l'affaire *Mitchell c. la Reine* (1975), 24 C.C.C. (2^e) 241, pages 243 à 251.

Nous soumettons respectueusement qu'il n'y a pas lieu d'augmenter les sanctions pénales. Les détenus libérés font déjà face à de nombreux problèmes de divers genres. Seule une enquête complète permettant de trouver une réponse intégrée peut être susceptible de profiter à la collectivité, aux détenus et au système pénitencier, particulièrement si l'on veut promouvoir l'esprit des garanties récemment enchâssées dans la Charte des droits et libertés.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Cole. Nous allons commencer à poser les questions, et vous pourrez ensuite expliquer davantage vos points de vue au moment de répondre aux questions qu'on vous posera.

Le sénateur Hastings: Juste avant de commencer, j'aimerais qu'on m'explique quelque chose. J'ai lu soigneusement votre mémoire, et j'ai un peu de difficulté avec les tableaux. Vous

[Text]

refer to table A-27. I think you made an error and that you should have referred to table A-25 again.

Professor Allan Manson, Barrister, Queen's University, Criminal Lawyers' Association: Can you give me the page number in the submission?

Senator Hastings: It is page 5.

Professor Manson: Table A-27 provides the breakdown of people admitted to the penitentiary after release on mandatory supervision with new offences. Table A-27 provides you with that breakdown. The figure on page 5 is 19.5 per cent.

Senator Hastings: Table A-27 refers to offences committed under mandatory supervision by prisoners released. You are quoting the wrong table.

Professor Manson: If I could just explain that. The figure of 19.5 per cent is arrived at from simply taking the revocation figure of 2,598 and making that a percentage of the previous figure of 13,245.

Senator Hastings: Madam Chairman, this table is germane to our study. I have been supplied with an up-date from the parole board dated June, 1982. Since this will be an important part of my final submission to the committee, I would appreciate it if the table were printed as part of the proceedings.

The Chairman: Are you making a motion that it form part of the proceedings?

Senator Hastings: Yes, Madam Chairman.

The Chairman: Then it will form part of the proceedings.

(See tables at pages 11 and 12.)

[Traduction]

indiquez un renvoi au tableau A-25, et plus tard au tableau A-27. Je crois que vous avez fait une erreur et que vous auriez dû indiquer à nouveau un renvoi au tableau A-25.

M. Allan Manson, avocat, université Queen's, Criminal Lawyers' Association: Pouvez-vous m'indiquer le numéro de la page?

Le sénateur Hastings: La page 5.

Professeur Manson: Le tableau A-27 comporte les chiffres concernant les individus qui sont entrés au pénitencier pour de nouvelles infractions après avoir été libérés sous surveillance obligatoire. Voilà ce que comporte le tableau A-27. Le chiffre qui paraît à la page 5 est 19,5 p. 100.

Le sénateur Hastings: Au tableau A-27, on parle des infractions commises par des détenus libérés sous surveillance obligatoire. Vous indiquez le renvoi au mauvais tableau.

Professeur Manson: Si vous permettez, je vais vous expliquer. On obtient 19,5 p. 100 en prenant tout simplement le chiffre sur la révocation, soit 2,598, et en établissant un pourcentage par rapport au chiffre précédent qui est de 13,245.

Le sénateur Hastings: Madame le Présidente, ce tableau cadre avec notre étude. J'ai obtenu de la Commission des libérations conditionnelles une mise à jour de juin 1982. Étant donné qu'il constituera une partie importante de ma présentation définitive au Comité, j'aimerais que le tableau soit imprimé dans le procès-verbal.

La présidente: Est-ce que vous proposez que le tableau fasse partie du procès-verbal?

Le sénateur Hastings: Oui, madame la Présidente.

La présidente: Il fera donc partie du procès-verbal.
(Voir les tableaux aux pages 11 et 12.)

[Text]

[Traduction]

FOLLOW-UP (TO JUNE 1982) OF FULL PAROLE RELEASES FROM 1970 TO 1981

Number (and percentage) of full parole releases

Year of release	Total releases on full parole	Revoked without new offence	Revoked with new offence	Offence after successful completion*	Successful completion, and no subsequent readmissions	Still under supervision
1970	2519	348 (13.8)	751 (29.8)	151 (6.0)	1221 (48.5)	48 (2.0)
1971	2339	297 (12.7)	674 (28.5)	125 (5.4)	1222 (52.2)	37 (1.6)
1972	1756	209 (11.9)	442 (25.2)	97 (5.5)	988 (56.2)	20 (1.1)
1973	1191	116 (9.7)	219 (18.4)	65 (5.5)	751 (63.0)	40 (3.3)
1974	1359	125 (9.2)	224 (16.5)	39 (3.0)	906 (66.6)	65 (4.8)
1975	1264	138 (10.9)	189 (15.0)	56 (4.4)	835 (66.1)	46 (3.6)
1976	1055	83 (7.9)	136 (12.9)	38 (3.6)	727 (68.9)	71 (6.7)
1977	1477	139 (9.4)	173 (11.7)	41 (2.8)	976 (66.1)	148 (10.0)
1978	1567	162 (10.3)	186 (11.9)	42 (2.7)	979 (62.5)	198 (12.6)
1979*	1700	177 (10.4)	195 (11.5)	30 (1.8)	816 (48.0)	482 (28.4)
1980*	1403	115 (8.2)	112 (8.0)	13 (0.9)	349 (24.9)	814 (58.0)
1981*	1571	46 (2.9)	37 (2.4)	7 (0.4)	93 (5.9)	1388 (88.4)

SOURCE: OIS - CSC

PREPARED BY: Statistical Liaison Officer, NPB - December 7, 1982

*It should be noted that many of the persons released in these years are still under supervision as of June 1982, and revocation rates for these release years must therefore not be taken as definitive.

MISE À JOUR (JUSQU'À JUIN 1982) DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES
TOTALES DE 1970 À 1981

Nombre (et pourcentage) des libérations conditionnelles totales

Année de la mise en liberté	Total des libérations conditionnelles totales	Révocation sans nouvelle infraction	Révocation suite à une nouvelle infraction	Infraction après achèvement réussi*	Achèvement réussi sans réadmission subséquente	Encore sous surveillance
1970	2519	348 (13.8)	751 (29.8)	151 (6.0)	1221 (48.5)	48 (2.0)
1971	2339	297 (12.7)	674 (28.5)	125 (5.4)	1222 (52.2)	37 (1.6)
1972	1756	209 (11.9)	442 (25.2)	97 (5.5)	988 (56.2)	20 (1.1)
1973	1191	116 (9.7)	219 (18.4)	65 (5.5)	751 (63.0)	40 (3.3)
1974	1359	125 (9.2)	224 (16.5)	39 (3.0)	906 (66.6)	65 (4.8)
1975	1264	138 (10.9)	189 (15.0)	56 (4.4)	835 (66.1)	46 (3.6)
1976	1055	83 (7.9)	136 (12.9)	38 (3.6)	727 (68.9)	71 (6.7)
1977	1477	139 (9.4)	173 (11.7)	41 (2.8)	976 (66.1)	148 (10.0)
1978	1567	162 (10.3)	186 (11.9)	42 (2.7)	979 (62.5)	198 (12.6)
1979*	1700	177 (10.4)	195 (11.5)	30 (1.8)	816 (48.0)	482 (28.4)
1980*	1403	115 (8.2)	112 (8.0)	13 (0.9)	349 (24.9)	814 (58.0)
1981*	1571	46 (2.9)	37 (2.4)	7 (0.4)	93 (5.9)	1388 (88.4)

SOURCE: OIS - CSC

PRÉPARÉ PAR: L'Agent de liaison pour les questions de statistique, C.N.L.C. — le 25 novembre 1982

*Il est à noter qu'un bon nombre des individus qui ont été relâchés au cours de ces années sont encore sous surveillance en juin 1982, et que les taux de révocation pour ces années de libération ne peuvent par conséquent être considérés comme étant définitifs.

[Text]

[Traduction]

FOLLOW-UP (TO JUNE 1982) OF M.S. RELEASES FROM 1970 TO 1981

Number (and percentage) of M.S. releases						
Year of release	Total releases on M.S.	Revoked without new offence	Revoked with new offence	Offence after successful completion*	Successful completion, and no subsequent readmissions	Still under supervision
1970	3	0 (0.0)	1 (33.3)	1 (33.3)	1 (33.3)	0 (0.0)
1971	80	8 (10.0)	25 (31.3)	10 (12.5)	37 (46.2)	0 (0.0)
1972	871	103 (11.8)	227 (26.1)	131 (15.0)	410 (47.0)	0 (0.0)
1973	1780	234 (13.1)	445 (25.0)	248 (13.9)	852 (47.8)	1 (0.1)
1974	2382	251 (10.5)	616 (28.9)	297 (12.5)	1209 (50.7)	9 (0.3)
1975	2429	329 (13.5)	627 (25.8)	346 (14.2)	1126 (46.4)	1 (0.1)
1976	2555	525 (20.5)	600 (23.5)	292 (11.4)	1136 (44.5)	2 (0.1)
1977	2821	590 (20.9)	560 (19.9)	377 (13.4)	1294 (45.9)	0 (0.0)
1978	2906	575 (19.8)	547 (18.8)	406 (14.0)	1365 (47.0)	13 (0.4)
1979*	2513	556 (22.1)	530 (21.1)	229 (9.1)	1141 (45.4)	57 (2.3)
1980*	2616	608 (23.2)	484 (18.5)	153 (5.8)	1131 (43.2)	240 (9.2)
1981*	2620	345 (13.2)	222 (8.5)	61 (2.3)	444 (16.9)	1548 (59.1)

SOURCE: OIS - CSC

PREPARED BY: Statistical Liaison Officer, NPB - November 25, 1982

*It should be noted that many of the persons released in these years are still under supervision as of June 1982, and revocation rates for these release years must therefore not be taken as definitive.

MISE À JOUR (JUSQU'À JUIN 1982) DES LIBÉRATIONS SOUS SURVEILLANCE
OBLIGATOIRE DE 1970 À 1981

Nombre (et pourcentage) de libérations sous surveillance obligatoire						
Année de la mise en liberté	Total des libérations sous surveillance obligatoire	Révocation sans nouvelle infraction	Révocation suite à une nouvelle infraction	Infraction après achèvement réussi*	Achèvement réussi sans réadmission subséquente	Encore sous surveillance
1970	3	0 (0.0)	1 (33.3)	1 (33.3)	1 (33.3)	0 (0.0)
1971	80	8 (10.0)	25 (31.3)	10 (12.5)	37 (46.2)	0 (0.0)
1972	871	103 (11.8)	227 (26.1)	131 (15.0)	410 (47.0)	0 (0.0)
1973	1780	234 (13.1)	445 (25.0)	248 (13.9)	852 (47.8)	1 (0.1)
1974	2382	251 (10.5)	616 (28.9)	297 (12.5)	1209 (50.7)	9 (0.3)
1975	2429	329 (13.5)	627 (25.8)	346 (14.2)	1126 (46.4)	1 (0.1)
1976	2555	525 (20.5)	600 (23.5)	292 (11.4)	1136 (44.5)	2 (0.1)
1977	2821	590 (20.9)	560 (19.9)	377 (13.4)	1294 (45.9)	0 (0.0)
1978	2906	575 (19.8)	547 (18.8)	406 (14.0)	1365 (47.0)	13 (0.4)
1979*	2513	556 (22.1)	530 (21.1)	229 (9.1)	1141 (45.4)	57 (2.3)
1980*	2616	608 (23.2)	484 (18.5)	153 (5.8)	1131 (43.2)	240 (9.2)
1981*	2620	345 (13.2)	222 (8.5)	61 (2.3)	444 (16.9)	1548 (59.1)

SOURCE: OIS - CSC

PRÉPARÉ PAR: L'Agent de liaison pour les questions de statistique, C.N.L.C. - le 25 novembre 1982

*Il est à noter qu'un bon nombre des individus qui ont été relâchés au cours de ces années sont encore sous surveillance en juin 1982, et que les taux de révocation pour ces années de libération ne peuvent par conséquent être considérés comme étant définitifs.

[Text]

Senator Hastings: On page 7 of your brief you state:

Legislation which merely provides an apparent response to an apparent problem cannot serve the public interest in any real way.

In the minds of many people, this is not an apparent problem, but a real problem. A violent offender who has been in custody for a number of years, and who has set a pattern of violent behaviour, on release, poses not an apparent problem, but a real problem.

Yesterday a witness appeared before this committee and asked us to find some way of protecting society from that minority group which, when released, wreak havoc on society.

Madam Chairman, I am not a lawyer, so please stop me if I am going beyond my bounds, but the evidence is that Miss Moore is a dangerous inmate who could wreak havoc on society. She has a history of violent behaviour to herself and to the public generally. She is the type of inmate about whom we are concerned.

Could you deal with this "apparent problem", first of all, and secondly, could you tell us how society can protect itself from those who are judged to be violent?

Mr. Cole: Senator, if I may start with the second part of your question, I should like to up-date the committee, if I may, on the current status of the gating issue before the courts. The first gating case to be litigated was the Marlene Moore case. Professor Manson and I appeared as her counsel.

That case was argued before Mr. Justice Eberle of the Ontario High Court on December 21, 1982. Two arguments were addressed to Mr. Justice Eberle, the first argument was based on the fact that various sections of the Parole Act and the Penitentiary Act, as currently constituted, do not permit gating.

The second argument was based on section 9 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, which deals with arbitrary detention.

After considering the matter for some weeks, Mr. Justice Eberle released his judgment on January 27. Mr. Justice Eberle held that the statutory construction argument that was advanced on behalf of Miss Moore was correct—that is, that the parole authorities have no power under the current legislation to gate people. Mr. Justice Eberle did not find it necessary to deal with the second argument, the arbitrary detention argument under the charter, because of the conclusion he reached.

That matter was immediately appealed by the Crown to the Ontario Court of Appeal. That appeal was heard on February 7 or 8. The Ontario Court of Appeal reserved judgment and released that judgment on, I believe, February 21. That judgment upheld Mr. Justice Eberle, but added reasons of its own. Once again, the Ontario Court of Appeal, or Mr. Justice

[Traduction]

Le sénateur Hastings: A la page 7 de votre mémoire, vous déclarez:

Une loi qui ne fournit qu'une réponse apparente à un problème apparent ne peut réellement servir l'intérêt public.

Dans l'esprit d'un grand nombre de gens, il ne s'agit pas d'un problème apparent, mais d'un problème réel. Un contrevenant violent qui est incarcéré depuis un certain nombre d'années, et qui a constamment un comportement violent lorsqu'on le libère, ne pose pas un problème apparent, mais un problème réel.

Un témoin qui s'est présenté devant le comité hier nous a demandé de trouver un moyen de protéger la société contre ce groupe minoritaire d'individus qui font des ravages lorsqu'ils sont en liberté.

Madame la présidente, je ne suis pas un avocat, alors arrêtez-moi si je vais trop loin, mais la preuve est que Mlle Moore est une détenue dangereuse qui pourrait causer des dégâts dans la société. Elle a des antécédents de comportement violent à l'égard d'elle-même et de la population en général. Il s'agit du genre de détenu qui nous préoccupe.

Premièrement, pourriez-vous traiter ce «problème apparent», et deuxièmement, pourriez-vous nous dire comment la société peut se protéger contre ceux que l'on juge comme étant violents?

M. Cole: Sénateur, permettez-moi de répondre tout d'abord à la deuxième partie de votre question. J'aimerais renseigner le comité, si vous le permettez, sur la situation actuelle devant les tribunaux de la suspension de la libération sous surveillance obligatoire. La première question de suspension à régler était l'affaire Marlene Moore. Le professeur Manson et moi-même la représentations.

L'affaire a été entendue devant le juge Eberle de la Cour suprême de l'Ontario, le 21 décembre 1982. Deux arguments ont été présentés au juge Eberle, le premier étant fondé sur le fait que divers articles de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus et de la Loi sur les pénitenciers, ne permettent actuellement pas la suspension immédiate de la libération sous surveillance obligatoire.

Le deuxième argument se fondait sur l'article 9 de la Charte canadienne des droits et libertés, qui porte sur la détention arbitraire.

Après avoir étudié la question pendant quelques semaines, le juge Eberle a rendu sa décision le 27 janvier. Le juge Eberle a soutenu que l'argument faisant valoir les dispositions de la loi en faveur de Mlle Moore était acceptable—c'est-à-dire, que les autorités de libération conditionnelle n'avaient aucun pouvoir en vertu de la Loi actuelle pour suspendre immédiatement une libération sous surveillance obligatoire. Le juge Eberle n'était pas d'avis qu'il était nécessaire de traiter le deuxième argument, soit l'argument de détention arbitraire en vertu de la Charte, en raison de sa conclusion.

L'affaire a immédiatement été portée en appel par la Couronne devant la Cour d'appel de l'Ontario. L'appel a été entendu le 7 ou le 8 février. La Cour d'appel de l'Ontario a remis le prononcé du jugement, qu'il a annoncé, je crois, le 21 février. Cette décision appuyait le juge Eberle, mais comportait des raisons additionnelles. Une fois de plus, la Cour

[Text]

Dubin speaking on behalf of the Ontario Court of Appeal, said that it did not need to deal with the arbitrary detention argument because it had reached the same conclusion on the statutory construction argument.

On the same day that the Ontario Court of Appeal judgment was released, an application was made on behalf of a chap by the name of Noonan. That was argued in the Trial Division of the Federal Court of Canada.

Without giving any reasons, Mr. Justice Rouleau, of the Trial Division of the Federal Court, dismissed Mr. Noonan's application for release on a *certiori* application.

Senator Hastings: What is that?

Mr. Cole: It is simply a writ. That is just one way to get into court.

Mr. Noonan then commenced proceedings in the Ontario High Court for a writ of habeas corpus. Judgment was given yesterday by Mr. Justice Smith upholding the Ontario Court of Appeal's judgment and, effectively, reversing the judgment of the Trial Division of the Federal Court. The Crown is seeking leave to appeal that to the Supreme Court of Canada on Monday.

Because we are counsel, we are a little constrained as to what we can say at this point in time.

Vis-à-vis Marlene Moore, she was released immediately on January 27. She went to a half-way house and has been living there under very rigid terms and conditions. She, for example, cannot leave the half-way house without obtaining permission from the authorities. She has to seek mental health counselling and is not to consume alcohol. She is not to consume any drugs. There is a very tight rein on her, but she has been doing just fine. I checked with the staff a few days ago, and there have been no problems with her.

Given her background of the long period of institutionalization, there have been no particular difficulties. The real danger, of course, is that had Marlene Moore been gated, or had Marlene Moore been the subject of Bill S-32, she would have come out at the end of March, because that is her completion of sentence date, without any control over her at all. That is the factual background.

Professor Manson: If I could point out one or two additional facts. The conditions Mr. Cole described to you were not imposed by the court. The court merely ordered that she be released. Those conditions were imposed by the parole board after the court ordered her release. Those identical conditions could have been imposed in December when she was first entitled to be released.

Senator Nurgitz: Those would have been the conditions under which she would have been released under mandatory supervision?

[Traduction]

d'appel de l'Ontario, ou le Juge Dubin, pour le compte de la Cour d'appel de l'Ontario, a déclaré qu'il n'avait pas à traiter l'argument de détention arbitraire parce qu'il en était venu à la même conclusion sur l'argument relatif aux dispositions législatives.

Le jour où la Cour d'appel de l'Ontario a rendu sa décision, une demande a été présentée pour le compte d'un certain M. Noonan. L'affaire a été entendue devant la Division de première instance de la Cour fédérale du Canada.

Sans donner de raison, le juge Rouleau de la Division de première instance de la Cour fédérale a rejeté la demande de M. Noonan visant sa libération en vertu d'une demande *certiorari*.

Le sénateur Hastings: De quoi s'agit-il?

M. Cole: Il s'agit tout simplement d'une ordonnance. C'est une façon d'atteindre le tribunal.

M. Noonan a ensuite institué une procédure devant la Cour suprême de l'Ontario en vue d'obtenir un bref d'habeas corpus. La décision a été rendue hier par le Juge Smith, qui appuie la décision de la Cour d'appel de l'Ontario et qui renverse en fait la décision de la Division de première instance de la Cour fédérale. La Couronne demande le droit d'interjeter appel de cette décision devant la Cour suprême du Canada lundi.

Étant donné que nous sommes chargés de la défense dans cette affaire, nous sommes quelque peu limités dans ce que nous pouvons dire pour l'instant.

En ce qui concerne Marlene Moore, elle a été mise en liberté immédiatement le 27 janvier et envoyée dans un foyer de semi-détention où elle vit toujours, soumise à des conditions très strictes. Par exemple, elle n'est pas autorisée à quitter le foyer sans obtenir la permission des autorités. Elle est tenue de consulter régulièrement un psychiatre et toute consommation d'alcool et de drogues lui est interdite. Elle est surveillée de très près, mais elle semble s'en sortir très bien. Il y a quelques jours, je me suis enquis de sa situation auprès du personnel du foyer et il semble qu'elle ne cause aucun problème.

Compte tenu du fait qu'elle a été incarcérée pendant très longtemps, elle ne suscite aucun problème particulier. Le hic, bien sûr, c'est que si Marlene Moore avait fait l'objet d'une suspension de la surveillance obligatoire, ou si elle avait été assujettie aux dispositions du bill S-32, elle aurait été libérée à la fin de mars, parce que c'était la date de la fin de sa sentence, sans que l'on puisse exercer aucun contrôle ultérieur sur elle. Ce sont les faits.

M. Manson: Il y a une ou deux choses supplémentaires que je tiens à mentionner. Les conditions de libération décrites par M. Cole n'ont pas été imposées par le tribunal. Le tribunal s'est borné à ordonner qu'elle soit libérée. Ces conditions ont été imposées par la Commission des libérations conditionnelles après que le tribunal eût rendu sa décision. Les mêmes conditions auraient pu être imposées en décembre lorsqu'elle a été admissible à un élargissement pour la première fois.

Le sénateur Nurgitz: Ce sont les conditions qui lui auraient été imposées dans le cadre du régime de la surveillance obligatoire?

[Text]

Professor Manson: Yes.

Senator Buckwold: Do these conditions apply only until her mandatory supervision, which will be in March?

Mr. Cole: March 24, yes.

Senator Buckwold: That is a very brief period.

Professor Manson: That is right. The alternative was releasing her under those conditions imposed by the board or attempting to keep her in the prison for women.

Senator Buckwold: Are you complaining about provisions?

Professor Manson: What we are trying to do is point out the extent of the powers that clearly exist—the powers to impose very stringent conditions, carefully tailored to Miss Moore. I am sorry for interrupting Mr. Cole.

Senator Hastings: That had expired on March 31 in any event.

Professor Manson: Yes.

Mr. Cole: As lawyers, we may be able to dispute the reasonableness of conditions that are imposed on an individual. To take a ridiculous example, if the Parole Board said you can have mandatory supervision but upon your mandatory supervision you shall stand upside down with your head in a bucket of water for the next nine months, quite clearly, the court would intervene. If the Parole Board were to say that an individual has to reside in a halfway house, I do not think the court would interfere with that. What we are saying is that under existing legislation the Parole Board has ample power to control behaviour and does not need the power to keep people either inside under gating—never releasing them in the first place—or under S-32—the one-shot mandatory.

Senator Hastings: They have the power to try to control behaviour.

Professor Manson: Yes.

Mr. Cole: They have a control in the sense that they can ultimately revoke and send the person back inside. In that sense, they do have that kind of power, and we are not disputing that in our submission.

The real difficulty—and I am anticipating perhaps some of the questions this committee has already asked of other witnesses—is that it is enormously difficult for the Parole Board to predict that a given individual will be violent. I would doubt, for example, that Clifford Olson could have been predicted. Indeed, there is a fair amount of American research which points out that if you look at a group of individuals you can

[Traduction]

M. Manson: Oui.

Le sénateur Buckwold: Ces conditions s'appliquent-elles uniquement jusqu'à la fin de sa période de surveillance obligatoire, en mars?

M. Cole: Le 24 mars, oui.

Le sénateur Buckwold: Il s'agit d'une période de temps très brève.

M. Manson: C'est exact. La solution de rechange aurait été de la libérer en vertu des conditions imposées par la Commission des libérations conditionnelles ou de tenter de la garder à la prison des femmes.

Le sénateur Buckwold: Êtes-vous insatisfait des conditions qui lui sont faites?

M. Manson: Nous essayons tout simplement d'expliquer la portée des pouvoirs dont dispose réellement la Commission, le pouvoir d'imposer des conditions très rigoureuses, soigneusement adaptées au cas de M^{lle} Moore. Je m'excuse d'avoir interrompu M. Cole.

Le sénateur Hastings: Quoiqu'il en soit, ces conditions viennent à échéance le 31 mars.

M. Manson: Oui.

M. Cole: En tant qu'avocats, nous avons le loisir de contester l'opportunité des conditions qui sont imposées à un individu. Pour prendre un exemple ridicule, si la Commission des libérations conditionnelles vous autorisait à bénéficier du régime de la surveillance obligatoire tout en vous obligeant pendant cette période à garder la tête dans un sceau d'eau pour les neuf prochains mois, il est évident que le tribunal interviendrait. Si la Commission recommande qu'une personne réside dans un foyer de semi-détention, je ne pense pas que le tribunal juge bon d'intervenir. Notre propos est qu'en vertu de la loi actuelle, la Commission des libérations conditionnelles a largement le pouvoir de contrôler le comportement des ex-détenus et il est donc inutile de l'habiliter à prolonger leur incarcération par une suspension de leur libération sous surveillance obligatoire, soit en faisant en sorte qu'ils ne soient jamais mis en liberté soit, en vertu du bill S-32, en leur accordant une unique chance de bénéficier de la libération sous surveillance obligatoire.

Le sénateur Hastings: La Commission a le pouvoir de prendre des mesures visant à contrôler le comportement des ex-détenus.

M. Manson: Oui.

M. Cole: Elle possède ce pouvoir de contrôle jusqu'à la limite, elle peut abroger sa décision et renvoyer une personne en détention. C'est en ce sens qu'elle possède ce genre de pouvoir, et nous ne le contestons pas dans notre mémoire.

Le vrai problème—et j'anticipe certaines des questions que les membres du présent comité ont peut-être déjà posées à d'autres témoins—c'est qu'il est extrêmement difficile pour la Commission de prévoir si un individu en particulier aura un comportement violent. Je doute, par exemple, que l'on aurait pu prévoir le comportement de Clifford Olson. En fait, il existe aux États-Unis bon nombre d'études qui prouvent qu'à l'exa-

[Text]

say that an individual with X, Y and Z characteristics is likely to commit certain kinds of offences or is likely to be a violent offender. You can do that on an *ex post facto* basis, but when it comes down to predicting an individual's behaviour in an individual situation, it is very difficult to do. To predict on the basis of past record or past institutional behaviour may or may not be a valid way of predicting how that individual will respond to tensions and pressures. The Parole Board considers it to be important. It may be some integer of future behaviour, but it is not necessarily an accurate one. I suspect that that is the real problem.

Also, in dealing with persons on mandatory supervision, regrettably, you are not dealing with good human material in the first place. Except for a person who goes to penitentiary for a particularly serious crime, you have to work fairly hard at getting into penitentiary. We could tell you from experience that it is usually on your fifth or sixth try that you wind up going to the penitentiary. Judges have to exhaust all other possible sentencing alternatives—commencing with discharges, then going to suspended sentences and probation, then intermittent sentences, then sort reformatory sentences, and then long reformatory sentences—before the person ever goes to penitentiary. The persons in penitentiary then usually get turned down by the Parole Board because the Parole Board does not think *ab initio* that the individual is a particularly good risk. Therefore, you have individuals who really are not particularly good candidates for anything. To predict that a given individual is going to be dangerous is extremely difficult.

Professor Manson: The Parole Board's own statistics bear this out, notwithstanding the comments that Mr. Outerbridge made to you. If you look at your release study page, table A-26, offences committed under full parole by persons released from January 1975 to December 1979, you will see that these are people whom the Parole Board has looked at and has said, "we believe in our discretion that you should be released according to this plan prior to the time the law entitles you to be released." The fact that those offences have been committed by that group of people indicates not that the Parole Board should not have made the decisions that it made, or that it was not justified in making them on the basis of the information that it had, but that it is not capable of predicting. Now Mr. Outerbridge tells us that it is. But I have some difficulty in understanding how he can say that in light of his own statistics. The answer is that one cannot predict, and the literature is rife with very carefully analyzed studies that produced that result.

Senator Hastings: Carrying it one step further, we had the dangerous sexual offender and the habitual offender legislation, and we now have the dangerous offender legislation, all of which commit individuals to custody for life as the sentence on the basis of predicting future behaviour. What is the position

[Traduction]

men d'un groupe de personnes, il est possible de dire que telle ou telle, dotée des traits de caractère X, Y et Z, est susceptible de commettre certains genres de délits ou de recourir à la violence. On peut procéder à ces déductions après le fait, mais prévoir à l'avance le comportement d'un individu dans une situation donnée, c'est autre chose. On ne saurait dire s'il est valable ou non de se fonder sur le casier judiciaire ou le comportement de l'individu au pénitencier pour prédire sa façon de réagir aux tensions et pressions de la vie à l'extérieur. La Commission des libérations conditionnelles juge que ces facteurs sont importants. Ils peuvent constituer un indice du comportement futur de l'individu, mais ils ne sont pas nécessairement justes. A mon avis, c'est là que réside le véritable problème.

En outre, c'est regrettable mais il faut bien le dire, les personnes placées sous surveillance obligatoire, ne constituent pas la crème de l'humanité. Exception faite d'une personne qui est condamnée au pénitencier pour un crime particulièrement grave, il faut vraiment faire des pieds et des mains pour y être envoyé. D'après mon expérience, c'est habituellement à la cinquième ou sixième tentative que l'on réussit à aboutir au pénitencier. Les juges doivent épuiser tous les autres recours, notamment les mandats d'élargissement, les condamnations avec sursis et ordonnance de probation, les peines discontinues, les courts séjours en maison de correction puis les longs séjours, avant de condamner une personne au pénitencier. Les criminels incarcérés dans les établissements pénitentiaires se voient habituellement refuser toute libération par la Commission parce que celle-ci ne juge pas *a priori* qu'ils représentent un risque raisonnable. Il y a des détenus qui ne sont pas vraiment de bons candidats pour quelle que forme de réhabilitation que ce soit. Il est extrêmement difficile de prédire si un individu sera dangereux ou non.

M. Manson: Les propres statistiques de la Commission des libérations conditionnelles le confirment, quoi qu'en dise de M. Outerbridge. Si vous consultez le tableau A-26 de l'étude sur les libérations, Délit commis par des détenus libérés sous condition de janvier 1975 à décembre 1979, vous constaterez que la Commission avait déclaré, après examen: «Nous estimons que le détenu devrait être libéré en vertu de ce régime avant la date fixée par la loi pour sa libération. Le fait que des délits aient été commis par des membres de ce groupe de détenus ne signifie pas que la Commission n'aurait pas dû prendre la décision qu'elle a prise ou que sa décision n'était pas justifiée en fonction des renseignements dont elle disposait, mais tout simplement qu'elle est dans l'incapacité de prévoir le comportement des ex-détenus. M. Outerbridge prétend le contraire mais compte tenu de ses propres statistiques, j'ai du mal à comprendre comment il peut faire une telle affirmation. Le problème, c'est justement cette impossibilité de prévoir ce qui va se passer et il existe des études très fouillées qui le prouvent.

Le sénateur Hastings: Poussons l'analyse plus avant. On nous a soumis un projet de loi sur les délinquants sexuels, un autre sur les repris de justice et maintenant nous sommes en présence d'une mesure sur les délinquants dangereux; toutes ont pour but de condamner des individus à la détention à vie

[Text]

of your association with respect to that? That is predicting or trying to predict.

Mr. Cole: Under those forms of legislation—

Senator Hastings: Those first two are gone now.

Mr. Cole: All right, but under all of them, there were an awful lot of procedural protections built in. I do not happen to have a code handy, but the matter had to be heard by a judge, there had to be psychiatric examinations and there had to be evidence. The judge had to be satisfied according to certain criteria which are specified in the legislation. If we are talking about gating—

Senator Hastings: No, I am talking about predicting human behaviour and holding men in custody. I stand to be corrected, but we found out that we had a lot of men in custody after the experience of those two acts over a period of many years and we had a lot of “dangerous sexual offenders” in custody who, frankly, should not have been in custody. We are now reaching the same conclusion with respect to the habitual criminal. I am saying if we use these acts, society is inclined to err not on the part of the offender, but the other way around.

Professor Manson: I think one of the problems here is the concern for accountability and the concern about blame when tragedies happen. I can recall very distinctly seeing media interviews with senior representatives of the Parole Board who were being villified by the media with respect to offences committed by people on mandatory supervision. What the media did not understand was that the Parole Board did not release those people; the law released them. But the Parole Board was being attacked for releasing them. It is unfortunate that the media is that misinformed that they do not appreciate the distinction between the two processes. However, the Parole Board's response should not be: “If we are going to be criticized for releasing people that we did not release, give us the power to release them so at least the criticism is pointed at the right object.” I think that would be a totally inappropriate response.

Your question was different, and I think what Mr. Cole was saying was that with preventive detention provisions at least you have a carefully wrought procedure and the need for particular expert evidence. You are right that history bears out that the results of those applications—although they are not common—if they err, err on the side of conservatism. When you call the psychiatrist to give evidence about someone's record who is bad and the psychiatrist says, “in your opinion, is this person likely to repeat or not?”, what is the psychiatrist thinking? If I say no and something happens next week, everyone is going to be pointing the finger at me. Since it is only an opinion because I do not really know, I will provide my

[Traduction]

en se fondant sur des prévisions de leur comportement futur. Quelle est la position de votre association à ce sujet? C'est de la prévision ou à tout le moins une tentative de prévision.

M. Cole: En vertu de ces mesures . . .

Le sénateur Hastings: Les deux premières sont adoptées maintenant.

M. Cole: C'est exact, mais elles renferment toutes un grand nombre de mécanismes de protection. Je n'ai pas de code sous la main, mais la question devait être soumise à un juge, il devait y avoir des examens psychiatriques et des preuves à l'appui. Le juge devait être convaincu en fonction de certains critères précisés dans la loi. Si nous parlons de la suspension de la libération sous surveillance obligatoire . . .

Le sénateur Hastings: Non. Je parle de la prévision du comportement humain et du fait que l'on garde des gens en détention à cause de telles prévisions. Qu'on me corrige si je me trompe, mais après que ces deux mesures aient été appliquées pendant plusieurs années, on a constaté qu'il y avait un grand nombre d'individus en détention, notamment un grand nombre de «déliquants sexuels dangereux» qui, en toute franchise, ne méritaient pas d'être en détention. On arrive maintenant à la même conclusion au sujet des repris de justice. A mon avis, dans le cadre de l'application de ces lois, la société, quand elle se trompe, a tendance à se tromper non pas en faveur mais bien au détriment du détenu.

M. Manson: Je pense que l'un des problèmes qui se pose en l'occurrence est la peur d'assumer la responsabilité ou d'en-courir le blâme lorsque des tragédies se produisent. Je me souviens très précisément d'avoir vu dans les médias des entrevues avec des porte-parole haut placés de la Commission des libérations conditionnelles qui étaient pris à partie par les journalistes au sujet des délits commis par les détenus en surveillance obligatoire. Ce que les médias ne comprennent pas, c'est que la Commission des libérations conditionnelles n'avait pas libéré ces détenus, que la loi seule était à l'origine de leur libération. Mais il n'empêche que c'était la Commission qui était villipendée. Il est regrettable que les médias soient mal informés et qu'ils ne comprennent pas la différence entre les deux régimes. Cependant, les membres de la Commission ne devraient pas réagir en disant: «Si nous devons être critiqués pour avoir libéré des gens que nous n'avons pas libérés, qu'on nous donne le pouvoir de le faire pour qu'au moins ces critiques soient justifiées». Je pense que ce n'est absolument pas la façon de réagir.

Votre question était différente, et je crois que M. Cole a tenté d'expliquer que dans le cas de la détention préventive, il existait à tout le moins des mécanismes soigneusement établis et la nécessité de faire appel aux témoignages d'experts. Vous avez tout à fait raison de signaler que l'expérience prouve que si l'on erre au chapitre de l'application de ces mesures, bien que cela n'arrive pas très souvent, c'est plutôt en penchant du côté du conservatisme. Lorsque vous demandez à un psychiatre de témoigner au sujet de quelqu'un dont le dossier est mauvais et à qui pose la question suivante: «A votre avis, cette personne est-elle susceptible de récidiver ou non?», que croyez-vous qu'il se passe dans sa tête? Il se dit: si je dis non et qu'un drame se

[Text]

opinion and err on the side of conservatism and say, yes, and I have protected my position. Protecting one's position is very different from saying I can predict. The answer, I think, is that one cannot predict.

Senator Hastings: Well, that is the worst meaning of it. That is why they use the word "potentially" dangerous. Lawyers always seem to have "out" clauses in order to go both ways. You have pointed out the safeguards that were in both acts. The present act cannot be invoked after sentence on the basis of his custodial time. Would you care to express any view on an amendment to that act, to invoke that act at the end of the sentence on the basis of the information and through the evaluation we have on the offender throughout his custodial career?

Professor Manson: Notwithstanding what Mr. Cole has said about procedural safeguards, if one looks, for example, at the European Rights Code, a document which is very similar to our Charter of Rights and Freedoms, with respect to confinements it says that these are the kinds of detention and confinement that are permitted in countries that subscribe to this view of human rights; and one of the kinds that are not permitted is preventive detention of the sort that we have pursuant to section 689 of the Criminal Code. I am not suggesting that we should necessarily import that idea into our own legislation, but this whole area of indeterminate sentencing and preventive detention causes no great concern.

Michael Jackson's study is bringing to light some of the unfortunate cases of inadequate people who, although they may have annual reviews, are still considered inadequate even after 30 years and will simply stay and become increasingly inadequate. Speaking for myself, I have concern about the powers that exist now to extend.

Mr. Cole: As an association, we would prefer to wait until we have the views of the Supreme Court of Canada. *Regina v. Carleton* is a preventive detention case from Alberta which is about to be argued before the Supreme Court, and one of the issues to be argued within the context of that case is the effect of the Charter of Rights. The Alberta Court of Appeal was split on that matter, and I think our association would prefer to reserve its views until we have the benefit of a pronouncement from the Supreme Court of Canada on that point.

Senator Hastings: You may have the benefit of our report, too.

The Chairman: Senator Pitfield, do you have a supplementary question on what has been said?

Senator Pitfield: Perhaps we could say that it is simply the officials' fear of being caught off base that leads to the undesirable part of the decision-making process. Mr. Cole has

[Traduction]

produit la semaine prochaine, je serai pointé du doigt. Puisqu'il s'agit uniquement d'une opinion, étant donné que je ne sais vraiment pas ce qui peut arriver, je vais plutôt faire preuve de conservatisme et je vais répondre oui puisqu'ainsi j'assure mes arrières. Mais assurer ses arrières, c'est très différent d'affirmer que l'on peut faire des prévisions. En fait, je pense que personne n'est en mesure de prévoir le comportement de qui que ce soit.

Le sénateur Hastings: C'est bien ce qui est le pire. Voilà pourquoi on utilise le terme «potentiellement» dangereux. Les avocats ne sont jamais à court d'expressions vagues qui leur permettent d'aller dans un sens comme dans l'autre. Vous avez fait remarquer que les deux mesures contenaient des mécanismes de protection. On ne peut invoquer la présente mesure une fois la peine purgée, en se fondant sur le comportement du détenu au pénitencier. Que penseriez-vous de la possibilité de modifier cette mesure de façon à pouvoir en invoquer les dispositions à la fin de la peine et de fonder la décision sur une évaluation du comportement du détenu pendant son séjour au pénitencier?

M. Manson: Nonobstant les propos de M. Cole au sujet des mécanismes de protection, le Code des droits de la personne dans la Communauté européenne, document fort semblable à notre Charte des droits et libertés, précise au chapitre des formes d'emprisonnement les types de détention et d'emprisonnement qui sont permis dans les pays souscrivant à cette vision des droits de la personne. L'une des formes de détention qui n'est pas permise est précisément la détention préventive du genre de celle qui est appliquée en vertu de l'article 689 du Code criminel. Je ne veux pas dire par là que nous devrions nécessairement intégrer pareille disposition dans la présente mesure, mais la question des peines, d'une durée indéterminée et de la détention préventive me causent énormément d'inquiétude.

L'étude de Michael Jackson soulève le problème des détenus qui ne sont pas prêts à être libérés et qui, malgré les révisions annuelles, n'auront toujours pas progressé même après dix, vingt, trente ans d'incarcération. Pour ma part, j'éprouve quelque hésitation à l'égard des pouvoirs actuels qui permettent de prolonger la période d'incarcération d'un détenu.

M. Cole: Notre association préférerait ne pas se prononcer avant de connaître l'opinion de la Cour suprême du Canada, qui est sur le point d'entendre l'affaire *Regina c. Carleton*, concernant un cas de détention préventive en Alberta; les incidences de la Charte des droits seront notamment débattues à cette occasion. La Cour d'appel de l'Alberta était partagée à cet égard, et je crois que notre association préférerait ne pas émettre d'opinion avant que la décision de la Cour suprême n'ait été rendue.

Le sénateur Hastings: Vous pourriez peut-être également vous inspirer de notre rapport.

Le président: Sénateur Pitfield, auriez-vous une autre question à poser sur ce point?

Le sénateur Pitfield: Peut être pourrions-nous dire que le côté négatif de ce processus de prise de décisions découle simplement de la peur qu'ont les responsables d'être pris au

[Text]

described the individual who will be affected by this bill as having gone through a long process of short-term and longer-term confinements. At some point in that process, should there not be a moderate shift of the burden the state is expected to carry in the protection of the community? In other words, at some point along the way, although we have no way of predicting with certainty an individual's behaviour in the future but given the past and given the rights of the individual we are seeking to protect, maybe we have to cut our judgment on the conservative side.

Mr. Cole: In answer to that, sir, at the level of parole application, the onus is always on the prisoner to satisfy the Board that he or she should be released. The Ontario Court of Appeal has said that mandatory supervision is different; that under current legislation it arises as a matter of right, and that, therefore, the individual does not have to satisfy the Board—and, indirectly, society—that he should be released.

Our association would be happier to advocate its position in terms of a more generalized examination of the statutory framework than the current bill. For example, if we take a person with a sentence of six years, our association accepts that society has the right to expect that, throughout that period, that individual will be subject to somebody's control. However, at certain points along the sentence, that individual should expect certain things to happen. For example, an individual who is initially classified as a medium-security inmate would go to a medium-security institution. After a period of time he would expect to move down to a minimum security institution and then, after a further period of time, he would expect to go to a half-way house, and so on, cascading down the release continuum.

The *modus operandi*, we suggest, would be that the individual could be held back from descending down the continuum, if somebody showed cause to the releasing authority. We feel that that would be fairer to the prisoner and also fairer to society.

With respect to the hypothetical individual who everybody assumes will be violent and will return to criminal activity, perhaps violent criminal activity, under the system we propose, that person could be held in right to the end of his term. As you have heard, there are a lot of problems with releasing them directly to the street from close custody without any controls upon their freedom, but we feel that, if the onus is on the authorities to show cause to the releasing authority why the individual should not be allowed to descend the release continuum, that is fairer for everybody. That way, the releasing authority would be more publicly accountable, if there was an error on its part in releasing somebody who was quite clearly going to be dangerous.

In the files relating to the gating cases, there is documentary evidence of real threats by individuals against some of the custodial staff. If such an individual subsequently did go after the custodial staff, then the releasing authority would certainly

[Traduction]

dépourvu. M. Cole a déclaré que le projet de loi ne s'applique qu'aux détenus qui ont subi une longue suite d'incarcérations à court et à long termes. N'y aurait-il pas lieu, à un moment donné au cours de ce processus, d'épargner à l'État une partie du fardeau qui lui incombe en ce qui a trait à la protection de la collectivité? En d'autres termes, compte tenu du passé et des droits de la personne que nous tentons de protéger, quoiqu'il soit impossible de prédire avec certitude le comportement futur d'un détenu, peut-être s'imposerait-il de prendre, à un moment donné, une décision modérée.

M. Cole: En réponse à votre assertion, Monsieur il incombe toujours au candidat à la libération conditionnelle de convaincre la Commission qu'il est prêt à être libéré. Le Cour d'appel de l'Ontario a décrété que la question de la liberté sous surveillance obligatoire était différente; en vertu de la loi actuelle, il s'agit d'une question de droits et, par conséquent, le détenu n'est pas tenu de convaincre la Commission, et indirectement la société, qu'il est prêt à être libéré.

Notre association préférerait faire valoir son point de vue dans un examen général des dispositions réglementaires du projet de loi actuel. Par exemple, si nous prenons le cas d'un détenu condamné à une peine de six ans, notre association reconnaît que la société puisse s'attendre à ce que, tout au long de cette période, il soit soumis à une surveillance. Cependant, il doit s'attendre à franchir certaines étapes au cours de sa peine. Par exemple, une personne qui a été condamnée à la détention dans un pénitencier à sécurité moyenne doit s'attendre, après un certain temps, à être transférée dans un établissement à sécurité minimale pour ensuite être envoyée dans un foyer de semi-détention, et ainsi de suite, jusqu'à sa libération.

Le principe que nous préconisons consiste à empêcher le détenu de passer à un échelon inférieur de ce processus si la conduite de ce dernier préoccupe les autorités responsables de sa libération. Nous sommes d'avis que cette façon de procéder serait plus juste, tant pour le détenu que pour la société.

En ce qui a trait au cas hypothétique d'un détenu que tous considèrent comme un violent et un récidiviste en puissance, le système que nous proposons consisterait à le maintenir à l'intérieur du pénitencier pour toute la durée de sa peine. Comme vous l'avez appris, la libération immédiate d'un détenu qui passe de l'étroite surveillance des pénitenciers à la liberté complète occasionne de nombreux problèmes; toutefois, nous sommes d'avis que si les fonctionnaires des pénitenciers étaient tenus de convaincre les autorités du fait qu'un prisonnier doive être maintenu à un échelon supérieur du processus de détention, ce système se révèle plus juste pour toutes les parties en cause. De cette façon, les autorités chargées de la libération pourraient davantage être tenues responsables si elles commettaient l'erreur de libérer un détenu qui allait se révéler dangereux.

Les dossiers concernant les cas de suspension de la libération comportent des preuves de menaces réelles proférées par des détenus à l'égard de certains employés des pénitenciers. Si l'un de ces détenus concrétisait ses menaces, les autorités char-

[Text]

be held publicly accountable for having released that individual in the light of those threats.

Perhaps that is a long, roundabout way of answering your question, but, in terms of the onus, that is the way we say the system should operate, rather than as at the present time for parole applications the burden being on the individual to show cause why he should be released. The statutory criteria for that at the present time are exceptionally broad. Under section 6, the parole board has absolute discretion to grant or revoke parole or mandatory supervision. Indeed, Chief Justice Laskin, in the Mitchell case, referred to that power. He referred to the parole board as having a tyrannical authority. He said that the parole board has a tyrannical authority without precedent among administrative agencies, which treats its clients like puppets on a string. That is pretty strong language for the Chief Justice. Those were his comments in dissent.

In response to that, the parole board has built in some procedural protections. For example, now there is some right to counsel; and there is a right to a hearing before the parole board if a parole or mandatory supervision is up for revocation.

Still, we do not know what the onus is. There are no criteria laid down beyond the absolute discretion section. It is a guessing game when one goes before the parole board.

Professor Manson: We are not disagreeing with Senator Pitfield. Where we part company is when you ask the question: Is the community not entitled to be protected? We are agreeing with you. However, we are also saying that we have a different view of what is the best protection. It seems to me the best protection would be if the releasing authority not only has the power to lock a prisoner up, but has the obligation to work with that prisoner. If it fails, then the community suffers the consequences. If it is required to work with the prisoners, we may be optimistic and hope for salutary results. I think the Marlene Moore case presents a good example of that.

The other problem Mr. Cole raised relates to the need to integrate the various processes. I had a client who received a prison term of 18 years in 1966, and he was to be released, under mandatory supervision, in 1978. Until the last six weeks of his sentence, I could not get him out of a maximum security institution.

Why is it that I could not persuade the penitentiary authorities—when this man was going to be released without controls or supervision—to allow him to work his way down the system? When this fellow finally arrived at a minimum security institution, with six weeks left and after doing six years in maximum security, he asked if he could make a phone call. He was given a dime. He had never seen a push-button telephone

[Traduction]

gées de la libération seraient publiquement tenues responsables d'avoir libéré ce détenu en dépit des menaces proférées.

Il s'agit peut-être d'une façon longue et détournée de répondre à votre question; toutefois, en ce qui a trait à la responsabilité, un tel système serait nettement préférable au système actuel, en vertu duquel il incombe aux candidats à la libération conditionnelle de prouver qu'ils sont prêts à être libérés. À l'heure actuelle, les critères à cet égard sont trop largement définis. L'article 6 confère à la Commission des libérations conditionnelles le pouvoir absolu d'accorder ou de refuser le droit à la libération conditionnelle ou à la liberté sous surveillance obligatoire. En effet, dans l'affaire Mitchell, le juge en chef Laskin avait fait allusion à ce pouvoir. À son avis, la Commission des libérations conditionnelles jouissait d'une autorité tyrannique sans précédent parmi les organismes administratifs, et en vertu de laquelle elle traitait ses clients comme des pantins dont on tire les ficelles. Il est assez rare qu'un juge en chef use de termes aussi forts pour exprimer son dissentiment.

En réaction à cette sortie, la Commission des libérations conditionnelles a établi certaines mesures de protection dans cette procédure. Par exemple, il est désormais possible de consulter un avocat et d'obtenir une audience devant la Commission, dans les cas de révocation de la libération conditionnelle ou de la liberté sous surveillance obligatoire.

Par contre, la question de la responsabilité n'a toujours pas été définie. Outre le pouvoir discrétionnaire absolu de la Commission, aucun critère n'a été établi. Le détenu qui se présente devant la Commission doit donc s'attendre à tout.

M. Manson: Sénateur Pitfield, nous ne sommes pas en désaccord avec vous. Toutefois, nos opinions divergent quelque peu en ce qui a trait au droit de la collectivité à la protection. Certes, nous reconnaissons ce droit. Cependant, nous envisageons différemment les moyens de protection souhaitables. À mon avis, les autorités chargées de la libération devraient non seulement être habilitées à emprisonner un détenu, mais devraient également être tenues de faire progresser ce dernier. À l'heure actuelle, si elles échouent dans leur tâche, c'est la collectivité qui en subit les conséquences. Par contre, si elles étaient tenues de travailler avec les détenus, nous pourrions peut-être nous permettre d'être optimistes et d'espérer des résultats salutaires. Je crois que l'affaire Marlene Moore en est un bon exemple.

L'autre problème soulevé par M. Cole concerne la nécessité d'intégrer les différents processus. L'un de mes clients avait été condamné à une peine de 18 ans en 1966 et devait être libéré sous surveillance obligatoire en 1978. Je ne suis parvenu à le faire sortir du pénitencier à sécurité maximale que six semaines avant la fin de sa peine.

Pourquoi n'ai-je pu persuader les autorités pénales de permettre à cet homme qui allait être libéré sans contrôle ni surveillance, de descendre graduellement les échelons du système pénitencier? Lorsqu'il a finalement été transféré dans un pénitencier à sécurité minimale pour y purger les six dernières semaines de sa peine, après avoir été incarcéré pendant six ans dans un établissement à sécurité maximale, il a

[Text]

before because he had been in a maximum security institution since 1966.

We need to integrate all of these processes, and they are not integrated at the present time.

Senator Pitfield: We have to be careful not to weave the strands of deficient procedure which, from what I have heard in this committee, lie all over the place. We must not weave those strands of deficient procedure into our thinking on the substance of what we are trying to do.

One of the problems I have had, in listening to witness after witness, is that we seem to be going halfway down a substantive line of argument and then we get into procedural arguments which, quite frankly, I would like to try to keep separate.

From what you have described, the cascading continues. We have heard something of that. I personally agree with you that we should try to get to a process such as the one you described. By going through that process we will reduce the grey area that the National Parole Board, a judge, or whoever it may be, has to deal with in terms of sorting out the people who are potentially violent. However, no matter what we do, we will still arrive at a grey area.

My question to you, as criminal lawyers, charged with the protection of the individual in our society, is: In arriving at that grey area with an individual who has been through the system, as you have described it, is the onus of our consideration to fall on the protection of the rights of that individual and, therefore, whatever the statistics may say, let us put him into the community? Or is our focus to fall on the individual out there in the community—a child or whatever other emotional figure you can think of—who may become a victim of the prisoner?

I find this to be a difficult question, and I would like your guidance.

Professor Manson: I think I can sum that up in a nutshell. In the balance, we have the prisoner's right to liberty, as he perceives it. On the other side, we have the community's need, and it is a very real one, to be protected.

In my view, the best protection for the community would be achieved by working with that prisoner and re-integrating that prisoner into the community. The best protection for the community, in the long run, is not short-term incapacitation.

When trying to balance the two, there is an overlap in favour of re-integrated release and an integrated path of release. At that stage, my personal view would be that that is the direction in which we should be moving, not only because it is consistent with the individual's liberty interests, but because, to my mind, it is also consistent with the best way of moving toward long-term protection.

This is not an infallible proposition. Unfortunately, occurrences happen and they will continue to happen. They happen

[Traduction]

demandé à faire un appel téléphonique. On lui a donné une pièce de dix cents. Il n'avait jamais vu de téléphone à bouton-poussoir puisqu'il était demeuré dans un pénitencier à sécurité maximale depuis 1966.

Il nous faut trouver une façon d'intégrer tous ces processus qui, à l'heure actuelle, sont complètement dissociés.

Le sénateur Pitfield: Il ne faudrait pas entremêler, dans cette intégration, tous les processus déficients qui, selon les renseignements obtenus par ce comité, sont très courants.

L'un des problèmes que j'ai éprouvés, en écoutant les différents témoins qui ont comparu devant nous, est le fait que nous semblons toujours nous lancer dans une certaine ligne de discussion pour ensuite nous perdre dans des questions de procédure qui, à mon avis, devraient être tenues à l'écart.

Selon ce que vous venez de nous décrire, cette tendance semble se poursuivre. Nous en avons entendu parlé. Personnellement, j'appuierais l'adoption d'un processus semblable à celui que vous proposez. De cette façon, nous pourrions réduire la marge d'incertitude à laquelle doit faire face la Commission nationale des libérations conditionnelles, le juge, ou toute autre personne chargée de déceler les détenus qui pourraient être violents. Cependant, quoiqu'il en soit, cette incertitude ne pourra jamais être entièrement supprimée.

En votre qualité d'avocats de droit criminel chargé de la protection des citoyens au sein de notre société, j'aimerais vous poser la question suivante: lorsqu'un détenu a franchi toutes les étapes du système que vous préconisez, notre responsabilité en matière de protection des droits de la personne doit-elle pencher du côté du détenu et de son droit à la libération, indépendamment des statistiques, ou devons-nous plutôt nous concentrer sur la protection des membres de la collectivité, soit des enfants ou des autres personnes qui pourraient être des victimes éventuelles de ce détenu?

Il s'agit d'une question délicate, à l'égard de laquelle je voudrais connaître votre avis.

M. Manson: Je crois pouvoir résumer la situation en quelques mots. D'un côté, nous avons le détenu et son droit à la libération, tel qu'il le perçoit. De l'autre, nous avons la nécessité de protéger la collectivité, ce qui n'est pas négligeable.

A mon avis, la meilleure façon d'assurer la protection de la collectivité est de travailler de pair avec le détenu et de participer à sa réadaptation sociale. Pour la collectivité, la meilleure solution à long terme ne serait donc pas l'isolement systématique du détenu.

En pesant le pour et le contre, la solution commune semble être la réadaptation sociale et la libération progressive. A mon avis, c'est dans cette direction qu'il faudrait s'orienter, non seulement parce qu'elle permet de respecter les libertés de la personne, mais également parce qu'elle représente sans doute le meilleur moyen d'assurer la protection à long terme.

Cette proposition n'est pas infallible. Malheureusement, certains événements se produisent et continueront à se pro-

[Text]

not only with respect to people released from prisons, but also with respect to truck drivers, lawyers, judges and others. We cannot protect against these unfortunate circumstances entirely.

That would be my analysis of that balancing.

Senator Buckwold: Are you having any success in moving towards that objective in our present system? I am thinking both of those released on parole and those released on mandatory supervision.

Overall, you must admit that the figures are not too encouraging. Is that because we are not really performing the kind of function you are talking about, or what is the problem?

Mr. Cole: In the Ouimet Commission, reported in 1969, the original idea behind mandatory supervision was that it would provide to the individual the opportunity to take advantage of facilities that might be available to him. Nothing was said in that report about the social opportunity for surveillance of that individual.

In our experience, to a very large extent what parole officers are now doing with mandatory supervision cases is surveillance rather than supervision. There are notable exceptions to that, but, as a general rule, under a considerable amount of pressure from police, the emphasis is on surveillance.

Senator Hastings: Is that because the support is rejected?

Mr. Cole: Partly, and partly it is because of the enormous caseloads of parole officers. There is also a lack of opportunity for meaningful support systems.

We are very surprised that the parole board does not make more use of its power to impose terms and conditions of mandatory supervision. One of the best ways to promote an individual's return to the community is gradualistic.

In the Marlene Moore case, the parole board imposed a term and condition that she reside in a half-way house. I see that as an excellent idea.

However, it is our view that more resources should go into the provision of half-way houses, both for parolees and for prisoners on mandatory supervision.

There has been a tendency for the parole board, with Ontario cases, to grant day parole prior to mandatory supervision over the past couple of months. When they reach the point of mandatory supervision, the idea is that they do not go into the half-way house, or they have finished with the half-way house by that time.

We do not understand why the parole board does not use its power under section 10 of the act to impose terms and

[Traduction]

duire, non seulement en ce qui a trait aux détenus libérés, mais également aux routiers, aux avocats, aux juges et à d'autres personnes. Ce sont des circonstances qu'il est impossible d'éviter de façon systématique.

C'est de cette façon que je perçois un équilibre possible dans cette situation.

Le sénateur Buckwold: A l'heure actuelle, est-il possible de progresser en ce sens? Je veux parler à la fois des détenus en libération conditionnelle et de ceux libérés sous surveillance obligatoire.

En général, vous devez reconnaître que les chiffres ne sont pas trop encourageants. Est-ce parce que nous n'appliquons pas véritablement les principes que vous préconisez, ou s'agit-il d'un problème à un autre niveau?

M. Cole: Dans le rapport de la Commission Ouimet publié en 1969, le principe original de la surveillance obligatoire consistait à fournir au détenu l'occasion de profiter des avantages qui pouvaient lui être offerts. Il n'y était fait aucun cas du point de vue social de la liberté sous surveillance obligatoire.

D'après notre expérience, ce que font maintenant, dans une très large mesure, les agents de gestion des cas en ce qui concerne les libérés sous surveillance obligatoire, c'est du contrôle plutôt que de la surveillance. Il y a évidemment des exceptions mais, en règle générale, en raison des pressions considérables exercées par la police, on met l'accent sur la surveillance.

Le sénateur Hastings: Est-ce que parce qu'on refuse leur appui?

M. Cole: En partie, c'est aussi à cause de la charge énorme de travail des agents de gestion des cas. Il n'existe pas non plus de moyens d'obtenir un réel appui.

Nous sommes très étonnés de constater que la Commission des libérations conditionnelles n'utilise pas davantage son pouvoir d'imposer des modalités en ce qui concerne la liberté sous surveillance obligatoire. L'un des meilleurs moyens de favoriser le retour d'un détenu dans sa collectivité est de procéder de façon progressive.

Dans le cas de Marlene Moore, la Commission des libérations conditionnelles lui a imposé comme condition de résider dans une maison d'accueil. Je trouve que c'est une excellente idée.

Mais à notre avis, on devrait consacrer plus de ressources aux maisons d'accueil, à la fois pour les libérés conditionnels et pour détenus en liberté sous surveillance obligatoire.

La Commission des libérations conditionnelles a eu tendance ces derniers mois, en ce qui concerne les cas en Ontario, à accorder des libérations conditionnelles de jour avant la liberté sous surveillance obligatoire. L'idée était qu'au moment où il serait prêt à être libéré sous surveillance obligatoire, le détenu n'irait pas dans une maison d'accueil, ou bien il y aurait déjà terminé son séjour à ce moment-là.

Nous ne comprenons pas pourquoi la Commission des libérations conditionnelles n'utilise pas le pouvoir que lui accorde

[Text]

conditions which would force people to live in half-way houses, if that is appropriate.

Senator Buckwold: Or if they are available.

Mr. Cole: That is the other problem. In Toronto at the current time—and the situation will get better in a couple of months—there are 36 beds, and what is effectively happening is that persons who are in a position to go out on day parole are having the value of their day parole rendered nugatory because, by the time a bed becomes available for them, the day parole period may be over.

I have a client now who is an ideal candidate for full parole. Quite clearly, he is going to be given full parole at the earliest opportunity. By statute he cannot be given parole at the present time, so he has been given day parole. That was in January, and there has been no progress made towards getting that individual into a half-way house. He has moved from thirteenth to ninth on the list, and if things continue as they currently are, he might be lucky to get into a half-way house by the middle of April, but his day parole will over in the early part of April. So this is useless.

Meanwhile that individual has had three job offers, but all offers have been withdrawn because he is not available for work.

That is a real problem, and I am glad you have raised it. We see that there must be greater use of half-way houses. There must be more half-way houses, and they must be better staffed.

Senator Buckwold: But you are not saying that that is the panacea that will solve the problem.

Mr. Cole: Unfortunately, there are no panaceas in this business, but we see that as something which would go a long way.

Senator Buckwold: What is the statistical record of those who are assigned to half-way houses with respect to further offences being committed?

Mr. Cole: I cannot give you any up-to-date statistics, but certainly the trend in Ontario, which I presume is reflective of the National Parole Board's statistics, indicates a decline in the rate of full parole granting, and a considerable rise in day parole granting. The idea behind that is the cascading which Senator Pitfield spoke of a few moments ago. As criminal lawyers, we see this as crucial.

Senator Buckwold: Have there been any serious offences committed while released prisoners are living in half-way houses?

Mr. Cole: Of course there are serious incidents of crime, but what the half-way house does is provide an opportunity for surveillance of an individual in the sense that, if the individual appears to be deteriorating, he can be picked up very quickly by the authorities.

[Traduction]

l'article 10 de la loi d'imposer des modalités qui obligeraient les détenus à faire un séjour dans une maison d'accueil, si on le juge à propos.

Le sénateur Buckwold: Ou s'il y a de la place.

M. Cole: Voilà l'autre problème. Actuellement, à Toronto—et la situation s'améliorera dans quelques mois—il y a 36 lits, et, en fait, ce qui se produit, c'est que les détenus qui pourraient obtenir une libération conditionnelle de jour ne peuvent en bénéficier parce qu'au moment où une place devient disponible, leur période de libération conditionnelle de jour est terminée.

J'ai actuellement un client qui est le candidat idéal pour la libération conditionnelle totale. Il est clair qu'elle lui sera accordée dès que possible. Mais selon la loi, il ne peut pas l'obtenir actuellement; donc il bénéficier de la libération conditionnelle de jour. C'était en janvier, et rien n'a encore été fait pour le placer dans une maison d'accueil. Il était le treizième sur la liste et maintenant il est le neuvième, et si les choses continuent ainsi, il pourra peut-être aller dans une maison d'accueil vers le milieu d'avril, mais sa période de libération conditionnelle de jour se termine au début du mois. Donc, c'est inutile.

Entre temps, il a reçu trois offres d'emploi, mais elles lui ont été retirées parce qu'il n'est pas prêt à travailler.

Voilà donc un problème très réel et je suis heureux que vous l'ayez soulevé. On devrait à notre avis, utiliser davantage les maisons d'accueil, il devrait y en avoir un plus grand nombre et un personnel plus nombreux devrait y être affecté.

Le sénateur Buckwold: Mais vous ne voulez pas dire qu'il s'agit là d'une panacée qui résoudra le problème.

M. Cole: Malheureusement, il n'existe aucune panacée dans ce genre d'affaires, mais nous considérons les maisons d'accueil comme une amélioration.

Le sénateur Buckwold: Quelles sont les statistiques concernant les nouveaux délits commis par ceux qui sont envoyés dans des maisons d'accueil?

M. Cole: Je ne peux pas vous donner de statistiques à jour, mais en Ontario, il est certain que la tendance—et je présume que les statistiques de la Commission des libérations conditionnelles le montrent—laisse prévoir une diminution du taux de libération conditionnelle totale, et une augmentation considérable des libérations conditionnelles de jour. Il s'agit de l'idée de réhabilitation par étapes dont le sénateur Pitfield a parlé il y a un moment. Pour nous avocats au criminel, cette question est d'une importance capitale.

Le sénateur Buckwold: Y a-t-il eu des délits graves commis par des détenus libérés, lorsqu'ils résidaient dans des maisons d'accueil?

M. Cole: Il y a évidemment des incidents graves qui se produisent, mais la maison d'accueil favorise la surveillance d'un détenu, en ce sens que, si son comportement semble se détériorer, les autorités peuvent très rapidement le reprendre.

[Text]

For example, if a person's basic problem is drink, and the person is on full parole, the parole officer may not see that individual for a month or two weeks simply because of his caseload, but if that person is in a half-way house, that person is seen every day. That is why we see half-way houses as a useful tool. We see a need, particularly in Toronto—and it may apply to other larger centres as well—for more half-way houses.

Professor Manson: I think it is important to note that this is not meant to be a panacea. On the way down here, while talking about a particular client who is in the prison for women, Mr. Cole said that half-way houses are a good idea. As we discussed that client's problems and asked what that person needed on release—this is a person who has strong family ties and a lot of support from her family—we decided that a half-way house would not be a good thing to recommend in her case because she will receive better support from her family in her own home.

She will have to face a great many problems on release with respect to re-integration in the community, finding work and associating with people.

With respect to the situation Mr. Cole talked about, deterioration due to alcoholism or drug addiction, half-way houses are useful tool.

Referring back for a moment to supervision as compared to surveillance, I can give you an example of someone who has been in jail for a long time because of a murder conviction. He has obtained two university degrees. He was released on a parole—I should say that he had had a drinking problem—has a job, and a relationship with a woman, but things are not going too well. He found himself in a bar one night and the next morning went to see his parole officer, not because he had an appointment, but to tell him that things were not going too well and that he had had a little difficulty at work and ended up in a bar. Although he did not get drunk, he was drinking just the same. What did the parole officer do? He revoked his parole.

If that inmate is released on parole again, how likely is it that he will see his new parole officer on a voluntary basis?

Another example deals with a situation which arose because a job had been terminated. It was not that difficult a situation because it could have been resolved easily had the person made a trip to the parole officer and told him that he had a problem.

The second parole officer may be very good, but, because of the one incident, the inmate is not likely to go to the parole officer to tell him about his problems. So there are some great parole officers and others who are not so great.

Senator Buckwold: That will always be the case, though.

[Traduction]

Ainsi, si le principal problème d'un individu est l'alcoolisme, et que celui-ci est en libération conditionnelle totale, l'agent de gestion des cas ne le verra pas pendant un mois, ou deux semaines, simplement à cause de sa charge de travail, mais si l'individu est dans une maison d'accueil, il le verra tous les jours. C'est pourquoi, à notre avis, les maisons d'accueil sont très utiles. Il faudrait qu'il y en ait davantage, particulièrement à Toronto, et cela s'applique probablement aussi aux autres grands centres.

M. Manson: Il importe, je crois, de noter qu'il ne s'agit pas là d'une panacée. Lorsque nous sommes venus ici, nous avons parlé d'une cliente en particulier qui est dans une prison pour femmes, et M. Cole a dit que l'idée des maisons d'accueil est très bonne. Nous avons discuté des problèmes de cette cliente et nous nous sommes demandés ce dont elle aurait besoin au moment de son élargissement. Il s'agit d'une personne qui a des liens familiaux très forts et qui reçoit beaucoup d'appui de sa famille. Nous avons décidé qu'une maison d'accueil ne serait pas la meilleure chose à recommander dans son cas parce qu'elle recevrait beaucoup plus d'appui de sa famille dans sa propre maison.

Elle devra faire face à de nombreux problèmes au moment de sa mise en liberté sur le plan de sa réintégration dans la collectivité, de la recherche d'un emploi et de ses relations avec les autres.

Quant à la situation dont a parlé M. Cole, où il y a détérioration due à l'alcoolisme ou à la toxicomanie, les maisons d'accueil sont très utiles.

Revenons pour un moment au contrôle par rapport à la surveillance. Je puis vous donner l'exemple d'un détenu qui est en prison depuis très longtemps, ayant été condamné pour meurtre. Il a obtenu deux diplômes universitaires durant ce temps. Puis il a bénéficié d'une libération conditionnelle—je devrais ajouter qu'il avait déjà eu un problème d'alcoolisme—il a un emploi et des relations avec une femme, mais les choses ne vont pas très bien. Un soir, il s'est trouvé dans un bar, et le lendemain matin il est allé voir son agent de gestion des cas, non parce qu'il avait rendez-vous, mais pour lui dire que les choses n'allaient pas bien et qu'il avait un peu de difficultés au travail et qu'il était allé dans un bar. Il ne s'était pas enivré, mais il avait quand même bu. Qu'a fait l'agent de gestion des cas? Il a révoqué sa libération conditionnelle.

Si ce détenu obtient une nouvelle libération conditionnelle, croyez-vous qu'il ira volontairement voir son nouvel agent de gestion des cas?

L'autre exemple concerne une situation provoquée par une cessation d'emploi. Il ne s'agissait pas d'une situation difficile parce qu'elle aurait pu être réglée facilement si l'intéressé avait rencontré son agent de gestion des cas et lui avait dit qu'il avait un problème.

Le deuxième agent de gestion des cas aurait pu être très bon, mais à cause du premier incident, le détenu n'ira probablement pas voir l'agent pour lui parler de ses problèmes. Donc, il y a des agents qui sont très bons, et d'autres qui le sont moins.

Le sénateur Buckwold: Ce sera toujours le cas.

[Text]

Senator Nurgitz: There are some great lawyers and some lesser lawyers.

It appears to me that your association strongly favours mandatory supervision as part of this cascading through the system.

We have received several representations to the effect that it is not of great value. We have been told that those who take full advantage or receive benefits from supervision are those who seek help. Those who are required to report do not get the same thing out of it. The man or woman released who will seek guidance will better benefit from this than someone who is compelled to go.

The general impression I get from your brief is that you favour mandatory supervision.

Mr. Cole: We start from the proposition that society has a right to expect that an individual will be supervised by some body throughout the length of the term of the sentence. Once you start with that proposition, you are automatically into mandatory supervision. Throughout the length of the term of the sentence, the prisoner is either supervised in close custody or under some sort of release program.

Our submission—and I am now going to something which is clearly beyond the confines of Bill S-32—is that this committee should look at the whole concept of remission.

Senator Nurgitz: In essence, we have. We have walked the fields. If you think that we have confined ourselves to Bill S-32, you are wrong. We have been all over the ballpark—if you look at what we have done—only because we had to in order to get an understanding of the effect of S-32.

Mr. Cole: I should like to make this point to you, although I appreciate to some extent it goes over ground that you have been over before, but penal authorities have told this committee, other committees and they release study for years, that they have to have remission as a method of controlling inmate behaviour. That is the essence of it.

Currently, there are two categories and soon to be three categories of people who cannot earn remission: lifers—those dangerous offenders, habitual offenders and dangerous sexual offenders. Now there will also be those persons who, under S-32, would have their mandatory supervision revoked. In institutional terms, in many ways it is precisely those three groups of people who can be expected to be the most difficult. What that says to us is that if you are not giving remission to these very difficult individuals, then why do you need remission so much. I know that some questioning—not necessarily yours, Senator Nurgitz, but some of the questioning by this committee of other witnesses—has related to why prisoners are so angry about remission or about mandatory supervision. I think there are two or three answers to that: One is that the concept of earning means that there is a benefit at the end of the line despite the fact that we have had mandatory supervision for approximately 12 years now. Prisoners have not internalized or realized the fact that the earning of the benefit is only a reduction in the penal portion or the custodial portion of the sentence.

[Traduction]

Le sénateur Nurgitz: Tout comme il y a de très bons avocats et d'autres qui sont moins bons.

Il semble que votre association soit fortement en faveur de la liberté sous surveillance obligatoire dans ce système de réhabilitation par étapes.

On nous a plusieurs fois fait savoir que ce système n'a pas grande valeur. On nous a dit que ceux qui profitent pleinement des avantages de la surveillance obligatoire sont ceux qui désirent obtenir de l'aide. Ceux qui sont obligés de se présenter n'en tirent pas le même avantage. L'homme ou la femme en liberté conditionnelle qui cherche à obtenir des conseils, en bénéficiera davantage que celui qui y est obligé.

L'impression générale que j'ai de votre mémoire est que vous êtes en faveur de la liberté sous surveillance obligatoire.

M. Cole: Nous partons du principe que la société a le droit de s'attendre à ce qu'un détenu soit surveillé par un organisme quelconque durant toute la durée de sa peine. Il faut donc automatiquement une surveillance obligatoire durant toute la durée de la peine. Le détenu est surveillé pendant qu'il est en détention, ou libéré aux termes d'un programme quelconque.

Nous sommes d'avis—et je vais maintenant au-delà des dispositions du projet de loi S-32—que le Comité devrait étudier le principe de la réduction de peine dans son ensemble.

Le sénateur Nurgitz: Essentiellement, nous avons déjà fait le tour de la question. Si vous croyez que nous nous sommes limités au projet de loi S-32, vous êtes dans l'erreur. Nous avons étudié le problème en long et en large, si vous regardez ce que nous avons fait, ne fut-ce que pour, en mesure de comprendre toutes les conséquences du projet de loi S-32.

M. Cole: J'aimerais faire une observation, même si je sais que dans une certaine mesure il en a déjà été question, mais les autorités pénales ont répété à ce Comité et à d'autres, et elles publient des études là-dessus depuis des années, que la réduction de peine est indispensable pour contrôler le comportement des détenus. Voilà le fond de la question.

Il y a actuellement deux catégories, et il y en aura bientôt trois, de détenus qui ne peuvent pas obtenir de réduction de peine: ceux qui sont condamnés à l'emprisonnement à perpétuité, les délinquants dangereux, les repris de justice et les délinquants sexuels dangereux et maintenant ceux qui, en application du projet de loi S-32, verront leur liberté sous surveillance obligatoire révoquée. Du point de vue institutionnel, de bien des façons, c'est précisément de ces trois groupes qu'on attend le plus de difficultés. A notre sens, si vous n'accordez pas de réduction de peine à ces détenus très difficiles, alors pourquoi tenez-vous tant à ce système de réduction de peine. Je sais que vous vous demandez, enfin pas nécessairement vous, sénateur Nurgitz, mais que votre comité a demandé à d'autres témoins pourquoi les prisonniers sont si furieux à propos de la réduction de peine ou de la libération sous surveillance obligatoire. Je pense qu'il y a deux ou trois réponses à cette question. D'abord, la réduction de peine méritée laisse entendre qu'il y a une récompense au bout du compte malgré l'existence de la libération sous surveillance obligatoire depuis presque douze ans maintenant. Les prison-

[Text]

Another reason why I suspect that prisoners are so intensely angry—and this I can tell you is something that we get every day in our practices as criminal lawyers, this incredible anger about mandatory supervision—is that having been turned down usually by the Parole Board as being somebody who is not fit to be released, they are then released and are subject to supervision effectively by precisely those people who told them that they could not be released in the first place.

We also feel that remission should be thrown up for grabs because remission is very confusion to the public. It used to be said about the Quebec-Labrador boundary dispute that there were only two people who understood it—one was dead and the other was insane. To a large extent, that is true in sentence calculation. Sentence calculation is an impossible task. The public does not understand it and what is even worse, the courts do not understand it. The judiciary are now taking some steps to educate themselves, and that is well and good. The Crown attorneys do not know it, defence counsel do not know it, and judges generally do not know it. They do not know how to get the information, and the information is usually inaccurate. If you take a chap who has been in and out on the revolving door syndrome, you can easily get sentence calculations that run to 10 or 12 pages and you need a degree in advanced mathematics to understand them. That is bad for the public. Why not have a look at some broader concepts, if you are going to examine the concept of mandatory supervision. We do not object to mandatory supervision as a concept; what we object to is the relationship between mandatory supervision and remission. I do not know if that answers your question.

Professor Manson: With all respect, senator, it is a question that almost can not be asked. You cannot say what you think of remission. I have to ask you: Remission in what context? In what system is it playing a role and how is it relating to the other elements of the system? It is like any other question in this area. You have to relate it to the rest of the system before you can really say something about it. That is why our general position has been that it is wrong to tinker with an element of the system.

Senator Nurgitz: Having said that, Mr. Manson, it seems to me that you are asking us not to pass S-32.

Professor Manson: Yes.

Senator Nurgitz: While not terribly satisfactory, the current 1971 position—or whatever was the date of the mandatory supervision—is better left alone than being subjected to this kind of tinkering.

Professor Manson: Yes.

Senator Nurgitz: Yes, I understand. Have you had an opportunity, in looking at any of the proceedings that have been going on in this committee before today, to read Mr. Crawford's evidence? It might be interesting, in light of Mr. Cole's last comment on control and the whole notion of "light

[Traduction]

niers n'ont pas pris conscience qu'ils n'obtenaient qu'une réduction de la partie de la peine qu'ils purgent en établissement.

Je soupçonne aussi les prisonniers d'être si furieux, et je peux vous dire que nous, avocats au criminel, sommes tous les jours aux prises avec la violente colère des détenus au sujet de la libération sous surveillance obligatoire, quand la Commission nationale des libérations conditionnelles, qui a déjà refusé de leur accorder une libération parce qu'elle ne les jugeait pas prêts, décide par la suite de leur accorder une libération sous surveillance obligatoire.

Nous estimons aussi que la réduction de peine devrait être éliminée parce qu'elle sème la confusion parmi la population. On a dit que seules deux personnes étaient parvenues à comprendre le différend au sujet de la frontière entre le Québec et le Labrador, l'une était morte, l'autre folle. Cette observation pourrait s'appliquer en grande partie au calcul des peines qui est une tâche impossible. La population n'y comprend rien et, ce qui est pis, les tribunaux non plus. La magistrature prend aujourd'hui des mesures pour se renseigner à ce sujet et c'est une initiative, louable car ni les avocats de la Couronne, ni ceux de la défense ni même les juges y comprennent quelque chose. Ils ne savent pas où obtenir les renseignements nécessaires et souvent ceux qu'ils sont erronés. Dans le cas d'un détenu qui souffre du syndrome de la porte tournante, le calcul de la peine peut prendre dix ou douze pages, et il faut un diplôme en mathématiques supérieures pour s'y retrouver. C'est trop compliqué pour la population. Ne pourrait-on pas étudier la notion de libération sous surveillance obligatoire dans un contexte plus vaste. Nous ne contestons pas la notion de libération sous surveillance obligatoire, mais le rapport qu'il y a entre elle et la réduction de peine. Je ne sais pas si cela répond à votre question.

M. Manson: Avec tout le respect que je vous dois, monsieur le sénateur, c'est une question qui ne se pose pratiquement pas. Je ne peux pas émettre une opinion sur la réduction de peine sans vous demander dans quel contexte elle se situe. Dans quel régime a-t-elle un rôle à jouer et quels sont ses rapports avec les autres éléments du système? C'est la même chose pour toutes les autres notions dans ce domaine. Il faut les rattacher au reste du système avant de vraiment pouvoir en parler. C'est pourquoi nous prétendons qu'on a tort de jouer avec un élément du système.

Le sénateur Nurgitz: Il me semble que vous nous demandez par là, monsieur Manson, de ne pas adopter de loi S-32.

M. Manson: C'est exact.

Le sénateur Nurgitz: Même si elle n'est pas très satisfaisante, la notion de libération sous surveillance obligatoire, adoptée en 1971 ou une autre année ne devrait pas pouvoir être modifiée.

M. Manson: En effet.

Le sénateur Nurgitz: Oui, je comprends. Avez-vous eu la chance, dans l'étude des travaux de notre comité, de lire le témoignage de M. Crawford? Vous auriez intérêt à le lire en tenant compte de la dernière observation de M. Cole au sujet du contrôle et de toute la notion relative à «la lumière au bout

[Text]

at the end of the tunnel" for the inmate. Mr. Crawford is a representative of the Solicitor General's employees. He had some interesting comments that I commend to you in terms of the value of remission as a tool for the orderly operation of an institution. It is not quite in line with Mr. Cole's comments, but I will leave it to you to have a look at it.

I have a question for you not quite along the line of Senator Pitfield's, but on the question of not being able to predict violence. If we cannot predict violence and we have an inmate who promises violence, what is your solution to that?

Mr. Cole: That is a very difficult question. An inmate may get annoyed one day and turn to the custodial officer and say: "When I get out of here, I am going to get you." How can you tell if the threat is serious? Do you say that every threat whenever uttered is something that should give the authorities cause for concern? How factually do you determine whether or not that was a threat? What do you do if the inmate says: "I never said that?"

Senator Nurgitz: Let me get down to a couple of specifics that I can think of. Mrs. Clausen, whose daughter was murdered in British Columbia, was in a situation in which both she and the Attorney Gen for British Columbia, Mr. Williams, had indicated that there was very specific and direct evidence. I am not satisfied about what we got out of it, but at one time I believe Senator Hastings was pressing on the question of medical evidence. It was certainly held out to us to be a person who was likely to commit a violent sexual crime. In light of that kind of evidence, what is your response as to how you deal with a person like that?

Professor Manson: I am not entirely familiar with that case, but I believe the accused was found not guilty by reason of insanity in that case, was he not?

Senator Nurgitz: No. He is currently serving a life term for first degree murder.

Professor Manson: I am not thinking of the same case. I am not familiar with it or the background. What is interesting in the material that the Parole Board filed in one of the applications to expedite the appeal of a gating case was some of the material about the people who were gated. There were a number of references to threats, but they were threats against custodial people which struck me as interesting. We lock people up in prison and, during the course of their imprisonment, they get involved in unfortunate interactions with custodial people. Then, when they are about to be release, we are told about these unfortunate interactions in the prison and threats to prison staff. That causes me concern. I want to think about what is going on in that prison. That is part of what we were saying before about having an integrated look at the whole system.

Secondly, there was psychiatric material that caused me a lot of concern. For instance, a psychiatrist supports the Board and says, "I am worried that this person is dangerous; I am concerned that this person exhibits an anti-social personality of this or that type, but this person is not certifiable, not mentally

[Traduction]

du tunnel» pour le détenu. M. Crawford est un représentant des employés du Solliciteur général. Il a fait certains commentaires intéressants que je vous recommande de lire au sujet de l'utilité de la réduction de peine pour le maintien de l'ordre dans les établissements pénitentiaires. Ses observations ne vont pas tout à fait dans le même sens que celles de M. Cole, mais je vous laisse le soin d'en juger.

J'ai une question à vous poser, qui ne touche pas tout à fait le même sujet que celle du sénateur Pitfield, mais qui concerne l'incapacité de prédire la violence. Quand nous ne pouvons pas prévoir le moment où éclatera la violence, en présence d'un détenu qui menace d'être violent, que faut-il faire?

M. Cole: C'est une question très difficile à répondre. Un détenu peut, une bonne journée, se mettre en colère et menacer le gardien. Qui vous dit que la menace est sérieuse? Les autorités doivent-elles s'inquiéter de toutes les menaces qui sont proférées? Comment déterminer s'il s'agit vraiment d'une menace? Comment doit-on réagir si le détenu nie les menaces qu'il a pu faire?

Le sénateur Nurgitz: Permettez-moi de donner un ou deux exemples qui me viennent à l'esprit. M^{me} Clausen, dont la fille a été assassinée en Colombie-Britannique, ainsi que le procureur général de la Colombie-Britannique, M. Williams, avaient fourni des preuves convaincantes de la violence du meurtrier. Elles ne m'ont pas convaincu, mais je crois que le sénateur Hastings a insisté sur les preuves d'ordre médical. On en a sûrement conclu que le meurtrier était susceptible de commettre un crime sexuel violent. Avec pareille preuve en main, comment traiteriez-vous cette personne?

M. Manson: Je ne connais pas très bien l'affaire, mais je crois que l'accusé a été acquitté pour aliénation mentale, n'est-ce pas?

Le sénateur Nurgitz: Non. Il purge actuellement une peine d'emprisonnement à perpétuité pour assassinat.

M. Manson: Je ne parle pas de la même affaire. Je ne suis pas au courant de cette affaire ni de son contexte. Il est intéressant d'examiner la documentation que la Commission nationale des libérations conditionnelles a versée au dossier d'une demande de suspension immédiate pour en accélérer l'étude. On y faisait état de menaces, mais ce sont celles proférées à l'endroit des gardiens qui ont retenu mon attention. Quand vient le moment de libérer les détenus, on nous fait part des disputes qu'ils ont eu avec les gardiens pendant leur période de détention et des menaces qu'ils leur ont faites. Cette situation m'inquiète. Je me demande ce qui se passe en prison. C'est ce genre d'étude que nous souhaitons quand nous parlons d'un examen global de l'ensemble du système pénitentiaire.

La documentation fournie par les psychiatres m'inquiète beaucoup aussi. Par exemple, un psychiatre peut appuyer la décision de la Commission et affirmer se préoccuper du danger que présente un détenu; il peut déclarer que le détenu a un comportement antisocial de telle ou telle nature qu'il n'est pas

[Text]

ill or a danger to himself or others." Something is wrong, to my mind, when a psychiatrist is prepared to say, "If you want to do it, I will support you." I don't have a very good answer on how to deal with it, other than saying that one has to be very circumspect and very, very careful, but, yes, I would support your steps.

Mr. Cole: In anticipation of a question, I would address myself to one other element, namely that, if the psychiatrist will not certify a person upon release, the penal authorities can use section 19 of the Penitentiary Act. Section 19(1) basically says that the federal and provincial governments may enter into an agreement to transfer to a provincial mental health institution, or other appropriate institution in the province, persons who, having been sentenced or committed to penitentiary, are found to be mentally ill or mentally defective at any time during confinement in the penitentiary.

However, there are a lot of practical difficulties. If the illness arises early in the sentence, our experience with the Oak Ridges facility at Penetang is that they do not want to take penitentiary inmates. This is one of the reasons for the development across the country of regional psychiatric centres within the penitentiary system—a development which arose out of studies in the early seventies. They are a response to the fact that many of the provincial institutions, despite the existence of these agreements, would not accept penitentiary inmates.

If the illness arises at the time the person is to be released on mandatory supervision, perhaps the Parole Board could say that, as a term of mandatory supervision, the prisoner should go to the Oak Ridges division at Penetang and reside there. However, once again it is our experience that Oak Ridges does not want these people. It has been our experience that persons serving a penitentiary sentence, if subsequently found not guilty by reason of insanity of offences committed within the penitentiary or of older charges, remain in the penitentiary because Penetang does not want them. We are saying that, even if you change the legislation and the federal-provincial agreements, it doesn't work.

Professor Manson: Section 19 looks very attractive—

Senator Nurgitz: When was it last used?

Professor Manson: I can't tell you that, but it was discussed in *Regina v. Deans*, 37 Criminal Reports, new series, which was a 1975 appeal in response to a judicial sentence in which Deans was sentenced to five years in Penetang as opposed to the penitentiary. That was clearly an illegal sentence, because judges don't have the power to do that. The sentence was varied to five years in the penitentiary.

During the course of discussion, the Ontario Court of Appeal received material from the Crown's office regarding section 19 and how it works. It was a very interesting descrip-

[Traduction]

apte à recevoir un certificat, n'est pas malade mentalement et ne représente pas un danger pour lui-même ou autrui. À mon avis, il y a quelque chose qui cloche quand un psychiatre est prêt à appuyer la décision de la Commission. Je ne sais pas très bien ce qu'il faudrait faire à part agir avec beaucoup de circonspection et de prudence, mais je dois dire que j'appuie les mesures que vous proposez.

M. Cole: Avant qu'on me pose la question, je traiterai d'un autre point; si le psychiatre ne remet pas au détenu de certificat, les autorités du pénitencier pourraient invoquer l'article 19 de la Loi sur les pénitenciers. En effet, le paragraphe 19(1) stipule essentiellement que les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent conclure des accords prévoyant la garde dans un hôpital provincial pour malades mentaux ou dans une autre institution appropriée que dirige la province de personnes qui, ayant été condamnées ou envoyées au pénitencier, sont déclarées atteintes de maladie ou de débilite mentale à quelque époque au cours de l'incarcération au pénitencier.

Toutefois, beaucoup de difficultés surviennent dans la pratique à ce sujet. D'après notre expérience, l'hôpital Oak Ridges de Penetang refuse d'interne les détenus déclarés atteints de maladie mentale au début de leur peine. Des centres psychiatriques régionaux ont été ouverts en partie pour accueillir les détenus conformément à des études menées au début des années 70. Ces centres étaient devenus nécessaires parce que un grand nombre d'établissements provinciaux refusaient d'admettre des détenus malgré l'existence de ces accords.

Si le détenu était déclaré malade au moment de sa libération conditionnelle ou sous surveillance obligatoire, la Commission des libérations conditionnelles pourrait peut-être exiger comme condition de libération que le prisonnier séjourne à l'hôpital d'Oak Ridges de Penetang. Toutefois, l'expérience montre que l'hôpital d'Oak Ridges refuse d'admettre ces détenus. Nous savons par expérience que les détenus qui purgent une peine dans un pénitencier et qui sont par la suite jugés non coupables en raison de maladie mentale pour les crimes commis au pénitencier ou pour des accusations antérieures, restent au pénitencier parce que l'hôpital de Penetang les refuse. Nous affirmons que même en changeant la loi et les ententes fédérales-provinciales, le problème ne sera pas résolu.

M. Manson: L'article 19 est très intéressant.

Le sénateur Nurgitz: Quand l'a-t-on invoqué pour la dernière fois?

M. Manson: Je ne peux vous répondre, mais on l'a invoqué dans l'affaire *Regina c. Deans*, 37 rapports criminels, nouvelle série qui relate un appel interjeté en 1975 d'une condamnation judiciaire où Deans avait été condamné à purger une peine de cinq ans à l'hôpital de Penetang plutôt qu'au pénitencier. Il était clair que cette condamnation était contraire à la loi parce que les juges n'ont pas le pouvoir d'infliger pareille peine. En fin de compte, l'accusé a purgé une peine de cinq ans au pénitencier.

Pendant le procès, la cour d'appel de l'Ontario a reçu de la documentation du Bureau de la Couronne au sujet de l'article 19 et de son application. Les explications étaient justes et

[Text]

tion, except that it was missing one factor and that is that the Deans description is exactly how it works, if everyone wants the person. Even if the penitentiary, the judge, the lawyers and the psychiatrist all agree to send him to Penetang, if Penetang does not want him, back he goes. I can also refer you to another case in that regard, *Regina v. Poole*, a 1978 decision.

The other serious question is: What about sentencing powers? In England, courts have the ability to make what are called hospital orders—in other words, two years in a mental facility for a particular offence. That is a serious area which I understand both the Law Reform Commission of Canada and the justice secretariat are addressing. These questions are related to this area: What do we do with people? That is why we say we have a large systemic problem and we should be dealing with it on a system-wide basis.

The Chairman: Senator Bosa?

Senator Bosa: Madam Chairman, Professor Manson discussed the case of the individual on parole who had a drinking problem and, because of some trauma that he was going through, went into a bar and had a drink. The following day he reported to the parole officer that he had had the drink and the parole officer sent him back to prison for three years. Is it the sole discretion of the parole officer to do that? Isn't there a parole board that would determine the seriousness of an offence when an inmate is out on parole and decide whether parole should be revoked outright or whether there should be an escalation of offences before the individual is sent back to prison? Isn't it the Parole Board who decides that?

Professor Manson: It is the parole officer who suspends and the Parole Board that acts to revoke. This was in 1978, before the days of parole hearings, so the Parole Board had very little information available, other than that it was clearly true that X had been released on Day Parole, one of the conditions being that he not drink, and that X was in a bar drinking.

Senator Bosa: But did he commit a more serious offence than that?

Professor Manson: No.

Senator Bosa: It seems to me that it is an innocuous offence and the penalty is so severe. Is this an extreme case?

Professor Manson: My point is that, now that there are hearings and that the parolee can come before the Board and explain that this was a simple breach, one would hope that the Parole Board now would respond and say, "We are not going to revoke you." However, whether they do or don't, there is a fellow who is never going to confide in his parole officer again. That was my main point. One would hope today that he would have the opportunity to come forward and that the Parole Board, after looking at the matter, would not revoke him.

[Traduction]

intéressantes, mais oublièrent d'indiquer que les parties doivent consentir à admettre le détenu. Même si le soutout des pénitenciers, les juges, les avocats et les psychiatres sont tous d'accord pour l'interner à l'hôpital de Penetang, si l'hôpital n'y consent pas, le détenu retourne au pénitencier. Je peux vous citer un autre cas, à ce sujet, l'affaire *Regina c. Poole*, dont la décision a été rendue en 1978.

Les pouvoirs relatifs à la détermination de la peine pose aussi un autre problème grave. En Angleterre, les tribunaux ont le pouvoir de condamner un criminel à purger une peine de deux ans dans un hôpital psychiatrique. Il s'agit d'une question importante qui, je pense, est soulevée par la Commission de réforme du droit du Canada et le secrétariat de la justice. Ces questions sont liées à la question plus vaste du sort des détenus. Le problème touche à l'ensemble du système pénitentiaire et c'est ainsi qu'il faut l'envisager.

Le président: Sénateur Bosa?

Le sénateur Bosa: Madame le président, M. Manson a cité le cas d'un alcoolique en liberté conditionnelle qui, s'étant remis à boire sous l'effet d'un choc, a été renvoyé en prison pour trois ans après avoir avoué à son agent de liberté conditionnelle qu'il avait bu. Pareille décision peut-elle être prise uniquement par l'agent de liberté conditionnelle? N'y-a-t-il pas un tribunal des libérations conditionnelles qui détermine la gravité d'une infraction commise par un détenu en libération conditionnelle et qui décide si la libération doit être révoquée immédiatement ou si l'individu ne devrait être renvoyé au pénitencier qu'après un certain nombre d'infractions? Cette décision n'incombe-t-elle pas à la Commission nationale des libérations conditionnelles?

M. Manson: L'agent de liberté conditionnelle peut suspendre la libération, mais seule la Commission peut la révoquer. Ce cas est survenu en 1978, avant l'époque des audiences de libération conditionnelle, ce qui fait que la Commission avait accès à très peu de renseignements si ce n'est pas le fait que X avait été mis en libération conditionnelle de jour à certaines conditions dont l'une était qu'il ne devait pas boire et que X avait avoué être allé prendre un verre dans un bar.

Le sénateur Bosa: Mais a-t-il commis une autre infraction plus grave?

M. Manson: Non.

Le sénateur Bosa: Il me semble que c'est une peine très lourde pour une infraction si bénigne. S'agit-il d'un cas extrême?

M. Manson: A mon avis, maintenant qu'il y a des audiences et que le libéré conditionnel peut comparaître devant la Commission pour expliquer qu'il s'agissait d'un simple accroc aux conditions, on peut espérer que la Commission ne réagira pas en révoquant la libération conditionnelle. Cependant, qu'elle le fasse ou non, le libéré conditionnel n'avouera jamais plus la vérité à son agent de liberté conditionnelle. C'est surtout à cela que je veux en venir. Les libérés conditionnels espèrent maintenant qu'ils pourront comparaître devant la Commission et que celle-ci, après avoir étudié leurs cas, ne révoquera pas leur libération.

[Text]

Senator Bosa: My second point emanates from your preamble to the brief where you make reference to the fact that statutory provisions flowing from the Criminal Code—in other words, the Penitentiary Act, the Parole Act and the Prisons and Reformatory Act—will have an impact on each other. In other words, you are saying that they interface.

Professor Manson: Yes.

Senator Bosa: And you advocate the full parliamentary inquiry to generate an appropriate and systematic response based on a clear understanding and accurate perceptions.

In relation to sentencing, you spoke of cascading conditions where a prison term is given to an inmate and, if he behaves in a certain way and under certain prescribed conditions, his sentence cascades, or ameliorates and becomes less severe and he or she is prepared to enter society in a gradual way.

Should there also be an escalation of the sentence? In order to provide an incentive for good behaviour, you cascade; for misbehaving you serve the full sentence and then you start serving the cascading provision at the end of the sentence rather than during the sentence.

Professor Manson: In the United States it is called various things; sometimes it is called “an added parole term”, which means an increased supervisory control without a custodial component.

At this stage we are not advocating any particular model. We are saying that it is a system-wide problem that requires a response which takes the form of a model covering all of the elements. We are saying we should look at how each element reacts to another and decide on what is a good model, and that we should not tinker with element A if it is going to affect element B.

We should consider the scope of sentence, the structure of sentence, the options available to the judiciary, the relationship between sentence and release, the periods of confinement and how that confinement will actually be carried out. I think these all form part of the inquiry process.

Senator Bosa: Is it your advice to this committee that we look closely at that aspect?

Professor Manson: If you are of the view that there is a problem with respect to the issue of incarceration and release from incarceration back into the community, then our respectful submission is that the best response to that would be: Let us have a serious, open look at the system in the hope that we can generate good understanding. Then we should make some decisions. Even although they may be hard decisions to make, we should make some good solid decisions.

Senator Hastings: How many studies have been undertaken over the last 20 years? You are saying that all that ever happened was that we just tinkered a little more.

[Traduction]

Le sénateur Bosa: Ma deuxième question s'inspire du préambule de votre mémoire dans lequel vous dites que les dispositions statutaires du Code criminel, à savoir la Loi sur les pénitenciers, la Loi sur la libération conditionnelle de détenus et la Loi sur les prisons et les maisons de correction auront une influence l'une sur les autres. Autrement dit, vous prétendez qu'elles sont contradictoires.

M. Manson: C'est exact.

Le sénateur Bosa: Et vous êtes favorable à une enquête parlementaire en bonne et due forme qui aboutirait à des mesures appropriées et systématiques basées sur une compréhension éclairée du problème et une perception exacte des faits.

Quant à l'imposition des peines, vous avez parlé de l'amélioration progressive des peines, à savoir que lorsqu'un prévenu est condamné, on lui inflige une peine d'emprisonnement et que, s'il se conduit d'une certaine façon et respecte certaines conditions qui lui sont prescrites, sa peine diminue et devient moins sévère et le détenu se prépare à réintégrer la société de façon graduelle.

Devrait-il y avoir également une escalade des peines? Pour inciter les détenus à se bien conduire, vous réduisez graduellement les peines; lorsque les détenus se conduiraient mal, ils purgeraient toute leur peine et le programme de réintégration sociale graduelle ne débiterait qu'en fin plutôt qu'en cours de peine.

M. Manson: Aux États-Unis, on appelle ce système de diverses façons: parfois, on parle de «période additionnelle de libération conditionnelle», ce qui signifie une période accrue de surveillance sans l'élément d'incarcération.

À l'heure actuelle, nous ne favorisons aucun modèle de système en particulier. Nous prétendons que le problème tient à tout le système et qu'il appelle un remaniement complet du système. À notre avis, il faut étudier la façon dont chaque élément du système influe sur les autres et identifier le meilleur système à partir de là au lieu d'essayer de modifier l'élément A même si cela doit avoir des effets sur l'élément B.

Nous devrions étudier la portée et la structure des peines, les solutions de rechange offertes au judiciaire, la relation entre les peines et la libération, la durée des périodes d'isolement et les modalités de l'isolement. L'enquête devrait porter sur tous ces aspects.

Le sénateur Bosa: Conseillez-vous à notre comité d'étudier soigneusement cette possibilité?

M. Manson: Si le comité est d'avis que la question de l'incarcération et de la libération subséquente pose un problème, nous lui suggérons respectueusement de faire une étude sérieuse et objective du système dans l'espoir de le mieux comprendre. Ce serait la meilleure chose à faire. Ensuite, nous devrions prendre les décisions qui s'imposent. Elles seront peut-être difficiles à prendre, mais elles seront bonnes et justifiées.

Le sénateur Hastings: Combien d'études ont été faites au cours des vingt dernières années? Vous prétendez qu'on n'a jamais fait plus que du rafistolage au besoin.

[Text]

Professor Manson: We do not characterize internal studies as the type required. My next comments, are made with all respect to Dr. Nuffield.

As an example, the *Solicitor General's Study of Conditional Release* was authored by representatives of three agencies: the Solicitor General; the National Parole Board; and the penitentiary service. Somehow, representatives of those three bodies managed to reach a consensus. However, one suspects that there was an element of compromise involved.

Those people who exercise political power, the Senate and the House of Commons, should examine all the issues and consider whether compromise is a good idea.

This document contains some very valuable material although it does not result from a full and open inquiry. It is the result of an internal study, but it has provoked a lot of discussion. It is not an open inquiry of the sort we are suggesting.

Senator Hastings: We have had numerous open inquiries. What makes you think anything will happen as a result of another one?

Professor Manson: With the exception of the Ouimet report, all of the other studies focussed on one particular issue. You must consider the overall picture from sentencing to release. The Ouimet Commission did that, and the Ouimet recommendations, so far as mandatory supervision are concerned, were, for the most part, effective.

A number of other Ouimet recommendations, which related to the sentencing structure of the Criminal Code, were not touched.

Senator Lapointe: You appear to be saying that, when the prisoner is released under mandatory supervision, the authorities can send him to a half-way house or to a psychiatric institution. Do they have the right to do that?

Mr. Cole: Section 10 of the act says that the board may impose such terms and conditions as the board deems appropriate in the circumstances. That is a very broad power.

I think that may be subject to reasonableness of condition in a particular case. If the parole board, for example, were to say that somebody has to live in a half-way house and never go outside of that half-way house, that would be, effectively, a sentence of preventive detention. I suspect the courts would interfere with that.

Our point is that the parole board already has ample power and does not need more; it should use the powers it has.

As lawyers in individual cases on behalf of our clients we will fight a condition imposed in a particular circumstance. The principle, I suspect, is that they do have, already, tremen-

[Traduction]

M. Manson: Nous ne croyons pas que les études faites de l'intérieur étaient du genre requis. Ce que je vais dire maintenant, je le dis avec un profond respect pour M. Nuffield.

Par exemple, l'*Étude du solliciteur général sur la mise en liberté sous condition* a été écrite par des représentants de trois organismes: le ministère du Solliciteur général, la Commission nationale des libérations conditionnelles et le service pénitenciaire. Ces groupes ont réussi à s'entendre à l'unanimité. Cependant, on se doute qu'ils ont fait des compromis.

Ceux qui exercent le pouvoir politique, le Sénat et la Chambre des communes, devraient étudier tous les tenants et aboutissants de la question et se demander si on peut faire des compromis.

Ce document contient beaucoup de renseignements très utiles bien qu'il ne résulte pas d'une enquête complète et publique. Il est le fruit d'une étude interne, mais il a suscité beaucoup de discussions. Ce n'est pas une enquête publique du genre de celle que nous proposons.

Le sénateur Hastings: Nous avons fait de nombreuses enquêtes publiques. Qu'est-ce qui vous fait croire qu'une autre suffirait à faire bouger les choses?

M. Manson: A l'exception du rapport Ouimet, toutes les études portaient sur un sujet en particulier. Nous devons étudier l'ensemble du système depuis l'imposition des peines jusqu'à la libération. C'est ce que la Commission Ouimet a fait et, dans la mesure où il s'agit de la surveillance obligatoire, ses recommandations ont pour la plupart été efficaces.

Un bon nombre des recommandations de la Commission Ouimet portant sur le système d'imposition des peines prévu dans le Code criminel n'ont pas été modifiées.

Le sénateur Lapointe: Si je vous comprends bien, vous dites que lorsqu'un détenu est mis en libération sous surveillance obligatoire, les autorités peuvent l'envoyer dans un établissement de semi-détention ou dans une institution psychiatrique. Ont-elles le droit de faire cela?

M. Cole: L'article 10 de la Loi dit que la Commission peut imposer les conditions qu'elle juge indiquées dans les circonstances. C'est un pouvoir très vaste.

A mon avis, cela peut être tributaire du caractère raisonnable des conditions imposées dans chaque cas. Si, par exemple, la Commission des libérations conditionnelles décide qu'un détenu doit vivre dans un établissement de semi-détention et ne doit jamais en sortir, cela constitue effectivement une peine de détention préventive. Je crains que les tribunaux ne s'y opposent.

Nous prétendons que la Commission des libérations conditionnelles jouit déjà d'un pouvoir suffisant et qu'il n'est pas nécessaire de l'accroître; elle devrait se contenter de ceux qu'elle a déjà.

Dans certains cas, nous nous opposons, en tant qu'avocats et au nom de nos clients, à certaines conditions qui leur sont imposées dans des circonstances données. En principe, la Com-

[Text]

dously broad powers and they should use them. They do not need these additional factors.

It is our suspicion, despite what Mr. Outerbridge told you, that the parole board, itself, if Bill S-32 passes, will sabotage the bill. Let us examine a factual scenario where an individual, shall we say, has a three-year period of mandatory supervision. In the first month, let us say, he commits a minor offence for which a brief period of consecutive time is imposed—say, 60 days consecutive. The parole board will then say to itself, "If we revoke this individual, then he must do all of the three years, and then we could only consider him for release on the 60 days."

Our guess is that the parole board, in practice, will keep people under suspension for lengthy periods of time and will not revoke them, but will cancel the suspension. It is our very serious suggestion that they will sabotage the system if Bill S-32 passes in its current form.

I am not sure you will be further ahead than you are at the present time because the parole board, by force of circumstances, will have to ameliorate the severity of the legislation.

Professor Manson: We must remember that parole board members are familiar with the process and its history. They remember that Parliament took away the automatic forfeiture of parole and mandatory supervision as of October 15, 1977.

Section 21 of the Parole Act, which existed before that time, provided that anyone on parole or mandatory supervision, who is convicted of an indictable offence punishable by more than two years imprisonment, would automatically have his mandatory supervision or parole forfeited regardless of whether the sentence imposed was a suspended sentence or a \$5 fine.

Underlying the repeal of that provision is recognition of the Draconian results of that inflexibility—the parole board's inability to deal with that situation.

Perhaps we should recognize that we should be acting in a way which is consistent with that philosophical thrust away from inflexibility and back to discretion. Bill S-32 is inflexible.

Senator Hastings: I do not think you indicated that you supported the idea that remission was a valuable instrument. In your brief you state:

The amount of remission earned depends on assessments of the prisoner's institutional conduct and participation in programmes.

I would suggest that you read Mr. Crawford's evidence which clearly indicates that that is not the case. He says that

[Traduction]

mission a déjà de très grands pouvoirs et elle devrait user de ceux-là. Il n'est pas nécessaire qu'on les accroisse.

En dépit de ce que M. Outerbridge vous a dit, nous craignons que si le projet de loi S-32 est adopté, la Commission nationale des libérations conditionnelles sabotera elle-même le système. Examinons le cas hypothétique d'un individu qui aurait à purger une période de trois ans de libération sous surveillance obligatoire. Supposons qu'au cours du premier mois, il commette une infraction mineure pour laquelle on lui inflige une brève période de surveillance obligatoire additionnelle, par exemple 60 jours. La Commission se dira alors que si elle révoque la libération sous surveillance obligatoire de cet individu, il sera obligé de purger les trois années au pénitencier et qu'elle pourra ne le libérer sous surveillance obligatoire que pendant les 60 jours additionnels.

Nous craignons qu'en pratique, la Commission ne suspende la libération conditionnelle des détenus pour de longues périodes plutôt que de révoquer leur libération, mais qu'elle supprimera la suspension. Nous croyons sérieusement que si le projet de loi S-32 est adopté dans sa forme actuelle, la Commission sabotera le système.

Je crois que dans ce cas, vous ne serez pas plus avancés qu'à l'heure actuelle parce que la Commission sera obligée, par la force des choses, de rendre la loi moins sévère.

M. Manson: Il faut se souvenir que les membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles connaissent très bien le système et son histoire. Ils se souviennent que le 15 octobre 1977, le Parlement leur a enlevé le pouvoir de supprimer automatiquement la libération conditionnelle et la libération sous surveillance obligatoire.

L'article 21 de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, qui existait déjà à ce moment-là, prévoyait que tout détenu en libération conditionnelle ou en libération sous surveillance obligatoire qui serait déclaré coupable d'un acte criminel punissable d'une peine d'emprisonnement de plus de deux ans verrait automatiquement sa libération sous surveillance obligatoire ou sa libération conditionnelle frappée de déchéance, qu'on lui ait imposé une condamnation avec sursis ou une amende de \$5.

L'abrogation de cette disposition est attribuable au fait qu'on a reconnu le caractère draconien du résultat d'une telle inflexibilité, à savoir l'inaptitude de la Commission à faire face à ce problème.

Peut-être devrions-nous reconnaître que nous devons agir d'une manière compatible avec la philosophie qui prône l'abandon de l'inflexibilité et le retour à la souplesse du pouvoir discrétionnaire. Le projet de loi S-32 prône l'inflexibilité.

Le sénateur Hastings: Sauf erreur, vous n'avez pas dit croire que la réduction de peine constituait un outil de travail valable. Dans votre mémoire, vous dites ceci:

La durée de la réduction méritée de peine dépend de l'évaluation qu'on fait de la conduite du détenu dans le pénitencier et de sa participation aux divers programmes de réadaptation.

Peut-être avez-vous lu le témoignage de M. Crawford selon lequel ce n'est absolument pas le cas. Il dit que le détenu

[Text]

the prisoner earns remission from the day he arrives, and it can only be taken away from him if he commits the gravest of offences.

You are telling me what the book says, but that is not the way it is in reality.

Mr. Cole: I Challenge Mr. Crawford. Mr. Crawford is not telling you how it is. I have received dozens of letters from people who have not earned remission.

As far as a disciplinary offence that happened in, let us say, November of 1982, I have been told that they will earn zero days for 1982 because of the alleged offence, and then, because of being convicted of the disciplinary offence, will have forfeited 10-odd days as well. I see that that is quite common.

That may be only a small proportion of the number of disciplinary offences, because a number of them are minor rather than flagrant and are dealt with very summarily.

If Mr. Crawford has suggested to you that everyone earns 15 days a month, and it is only in response to an escape or something outrageous that someone fails to earn, then I say that he is giving you an erroneous impression.

Senator Hastings: With respect to the argument that it is a valuable instrument or procedure for maintaining order in the penitentiaries, and that taking it away will somehow inhibit the wardens or the directors from maintaining order in the institutions, that does not impress me.

We were told that, when we took away the whip, and we were told that, when we took away temporary absences. Wardens, like all civil servants, do not like to have things taken away from them.

Mr. Cole: With respect, we submit that this committee should look at remission and satisfy itself that remission is really necessary. If you look at remission historically, remission was brought into legislation in Canada in 1868, but there were other things before that.

Penitentiaries were at one time very isolated from one another. There was Dorchester, Kingston Penitentiary and Stony Mountain. It was difficult, as a disciplinary tool to control behaviour, to transfer an inmate from one institution to another. That is relatively easy to do today. In the Kingston area there are nine institutions; In the Vancouver area there is roughly the same number, so we can use that as a tool to control inmate behaviour.

Similarly, there can be a reduction in privileges in the institutions. What we say is that we should put the concept of remission up in the air to see if it is really necessary. We have told the correctional authorities that, by their own actions, for certain classes of inmates, they are admitting it is not necessary.

[Traduction]

mérite une réduction de peine à partir du jour où il arrive au pénitencier et que cette réduction de peine ne peut lui être refusée que s'il commet des actes extrêmement graves.

Vous me parlez de la théorie, mais la réalité est toute autre.

M. Cole: Je conteste l'affirmation de M. Crawford. Il ne décrit pas la situation telle qu'elle est. J'ai reçu des douzaines de lettres de gens qui n'ont pas mérité une réduction de peine.

Quant à l'infraction au code de discipline qui est survenue, disons, en novembre 1982, on m'a dit que les détenus concernés ne mériteront aucune réduction de peine pour 1982 en raison de l'infraction dont on les accuse et qu'en plus, parce qu'ils ont été reconnus coupables de ladite infraction, ils perdront environ 10 jours de la période de réduction qu'ils avaient déjà méritée. Je sais que c'est chose courante.

Il se peut que quelques-unes des infractions aux règles de la discipline soient traitées de cette façon parce qu'un certain nombre d'infractions sont plutôt mineures et qu'elles donnent lieu à des mesures très sommaires.

Si M. Crawford vous a laissé entendre que tout le monde gagne 15 jours de réduction de peine par mois et que ce c'est que dans le cas d'évasion ou de quelque chose d'abominable que cette réduction de peine est supprimée, alors je dis qu'il vous a donné une impression erronée.

Le sénateur Hastings: En ce qui concerne l'argument selon lequel cette réduction de peine constitue une méthode ou un instrument précieux pour maintenir l'ordre dans les pénitenciers et que sa suppression empêchera les directeurs de maintenir l'ordre dans leurs établissements, il ne m'impressionne pas outre mesure.

On nous a déjà dit cela lorsque nous avons supprimé le fouet et il en a été de même lorsque nous avons supprimé les congés temporaires. Tout comme les fonctionnaires, les directeurs de pénitenciers n'aiment pas se voir enlever quelque chose d'acquis.

M. Cole: Nous proposons respectueusement que votre comité étudie la réduction de peine et s'assure qu'elle est vraiment nécessaire. Du point de vue historique, elle a été introduite dans la législation canadienne en 1868, mais il existait autre chose auparavant.

Il fut une époque où les pénitenciers étaient très isolés les uns des autres. Il y avait les pénitenciers de Dorchester, de Kingston et de Stony Mountain. Il était difficile de transférer un détenu d'un établissement à un autre comme mesure disciplinaire pour contrôler son comportement. C'est relativement facile de nos jours. Il y a dans la région de Kingston neuf établissements. Il y en a à peu près le même nombre dans la région de Vancouver de sorte que nous pouvons utiliser ce système pour contrôler le comportement des détenus.

De même, on peut réduire les privilèges dans les établissements. Ce que nous voulons dire, c'est que nous devrions soulever la question de la réduction de peine pour voir si elle est vraiment nécessaire. Nous avons dit aux autorités de correction que vu les mesures qu'elles prennent pour certaines catégories de détenus, elles reconnaissent que cette réduction de peine n'est pas nécessaire.

[Text]

Professor Manson: To take that one step further, if remission is important, then as far as the prisoner is concerned, we should give it meaning. It should not be ambiguous. We should be frank about it and tell them what they will receive if they earn remission. Let us be clear and frank about that.

Senator Hastings: Going back to your cascading concept, which you brought up in response to a question from Senator Pitfield, you said something has to happen when the prisoner arrives. Something does happen. He qualifies for day parole after one-sixth of his sentence has expired, and, after one-third of the sentence has expired, he is eligible for full parole. That is the way it is supposed to work, but I agree with you that it does not work that way.

If inmate X tells the warden that he wants to go to a medium-security institution, and the officials tell him that he cannot, are you advocating an appeal from that decision?

Mr. Cole: No. The way it happens now is that, in the first 30 days following conviction, while the inmate is usually still in the local provincial detention centre awaiting transfer to the federal system, the inmate is interviewed. Material is gathered from a variety of sources, and so forth.

That material is sent to a committee—I am referring now to the Kingston area—which decides where that individual is going to go. The Case Management Manual of the penitentiary system has an extensive list of criteria by which an inmate is to be evaluated. Some of those are subtle. For example, co-accused who have fallen out are obviously not going to be sent to the same institution. Sex offenders, protective-custody offenders and escape risks all have particular problems.

If an individual is initially classified as a medium-security inmate, we say that that individual should be told from day one that if he behaves himself in that institution for a period of time—and I do not care about the numbers, but let us say a year—then he can expect to go to a minimum-security institution unless the authorities show cause why he should not.

He should be told that, if he is in medium security and does not behave himself, the authorities have the absolute right to send him to a maximum-security institution. He can then start working his way down, and he should be told that, if he does not want to work his way down, he will not receive any of the privileges and benefits that are available in a lesser-security institution. He should be told that, if he does not behave himself, he will serve his complete sentence in a maximum-security institution. He should be given that choice. The individual should be allowed to cascade through the system unless somebody shows cause why he should not.

Senator Hastings: If I were the warden of Prince Albert Penitentiary I could tell an inmate that, based on the information I had on him, he would not be transferred.

[Traduction]

M. Manson: Pour aller encore un peu plus loin, si la réduction de peine est importante, alors nous devrions lui donner un sens en ce qui concerne le détenu. Elle ne devrait pas être ambiguë. Nous devrions informer franchement les détenus de ce qu'ils recevront s'ils méritent une réduction de peine. Soyons clairs et francs à ce sujet.

Le sénateur Hastings: Pour en revenir au principe des étapes que vous avez soulevé en réponse à une question du sénateur Pitfield, vous avez déclaré que quelque chose doit se produire lorsque le prisonnier arrive. C'est effectivement le cas. Il est admissible à la libération conditionnelle de jour après avoir purgé un sixième de sa peine et, lorsqu'il en a purgé un tiers, il est admissible à la libération conditionnelle totale. Cela, en théorie, mais je suis d'accord avec vous qu'il n'en est pas ainsi en pratique.

Si le détenu X dit au directeur du pénitencier qu'il désire être transféré dans un établissement à sécurité moyenne et si les fonctionnaires refusent, préconisez-vous que le détenu en appelle de cette décision?

M. Cole: Non. À l'heure actuelle, on procède de la façon suivante: dans les 30 jours qui suivent la condamnation, alors que le détenu se trouve encore d'ordinaire dans le centre de détention local de la province, en attendant son transfert dans le système fédéral, il est soumis à une entrevue, des documents sont rassemblés à partir de diverses sources, etc.

Ces documents sont envoyés à un comité—je fais actuellement allusion à la région de Kingston—qui décide du lieu de détention. Le manuel de gestion des cas du système pénitenciaire possède une longue liste de critères permettant d'évaluer le détenu. Certains d'entre eux sont très subtils. Par exemple, il est manifeste que deux détenus qui ont commis ensemble un délit ne vont pas être envoyés dans le même établissement. Les délinquants sexuels, les délinquants se trouvant en isolement préventif et ceux qui visquent de s'évader ont tous des problèmes particuliers.

Si un individu a été classé au départ comme détenu à sécurité moyenne, nous sommes d'avis qu'on doit lui dire dès le premier jour que, s'il se conduit bien dans cet établissement pendant une certaine période—je ne m'attache pas aux chiffres, mais disons un an—il peut espérer être transféré dans un établissement à sécurité minimale à moins que les autorités ne prouvent qu'il doit en être autrement.

On doit lui dire que s'il se trouve dans un établissement à sécurité moyenne et ne se conduit pas bien, les autorités ont le droit absolu de le transférer à un établissement à sécurité maximale. Il peut alors commencer à essayer d'améliorer sa situation, et on doit l'informer que s'il ne veut pas le faire, il ne bénéficiera pas des privilèges et avantages accessibles dans un établissement à sécurité moindre. On doit l'informer que s'il se conduit mal, il purgera toute sa peine dans un établissement à sécurité maximale. On doit lui donner le choix et lui permettre de franchir les étapes du système, à moins que quelqu'un ne fournisse des preuves comme quoi c'est impossible.

Le sénateur Hastings: Si j'étais le directeur du pénitencier de Prince-Albert, je pourrais dire à un détenu qu'en me

[Text]

Professor Manson: What is important to remember is that Mr. Cole is suggesting that release, as well as the process through the penitentiary system, be integrated. That is not what happens now.

What happens now is that someone shows up at a parole hearing and the parole officials say: "We will give you a serious look, if you can get transferred out of the maximum-security institution, simply because we like you." The prisoner tells the officials that the penitentiary authorities will not transfer him, and the parole officials say: "Well, that is a problem". It seems to me that those two systems should be integrated.

With respect to your question as to why he would not be transferred, there is a body of law that requires the warden, exercising a statutory authority—in this case, control over where the inmate is confined—to deal with the request fairly. That means looking at the relevant material and making a judgment on relevant and not extraneous material. If the warden does that, that decision is not reviewable. The warden has that authority.

If the warden goes beyond that or acts in bad faith or maliciously towards the inmate, then the court may intervene. There is no route of appeal to that decision, and we are not suggesting that there be a route of appeal. I am content with a legal framework that requires the warden to make decisions within his authority, in good faith, without malice and based on real evidence. I would be content with that. If the inmate disagrees and has no route of appeal, he has no route of appeal.

Senator Hastings: What you are suggesting sounds all very well, but what do you do when medium-security institutions are full?

The Chairman: Honourable senators, because there is another meeting scheduled at 11 o'clock, I will have to adjourn this meeting.

On behalf of the members of the committee, I wish to thank Mr. Cole and Professor Manson for appearing before us today. There has been a very useful exchange of views.

I understand that your association may be appearing before this committee with respect to Bill S-33, so we look forward to that.

Mr. Cole: Thank you, Madam Chairman. If this committee does get around to considering amendments on gating—and I do not know if you will, but I gather that something may be being drafted at the present time for presentation to this committee—if you would like to hear from us, we would like to come back to address you on that issue.

We thank you for your invitation.

Professor Manson: Particularly with respect to the charter arguments that have never been addressed.

[Traduction]

fondant sur les renseignements que je possède sur lui il ne sera pas transféré.

M. Manson: Ce dont il faut se souvenir, c'est que M. Cole propose que la libération, ainsi que les diverses étapes du système pénitentiaire, soient intégrées. Ce n'est pas le cas pour le moment.

A l'heure actuelle, lorsqu'un détenu se présente à une audience de libération conditionnelle, les agents responsables lui disent: «Nous allons examiner sérieusement votre cas et voir si nous jugeons que vous pouvez être transféré en dehors d'un établissement à sécurité maximale», simplement parce que nous vous aimons bien. Le prisonnier dit aux responsables que les autorités pénitenciaires ne veulent pas le transférer et les agents de gestion des cas déclarent: «C'est un problème». Il me semble que ces deux systèmes devraient être intégrés.

En ce qui concerne votre question quant à savoir pourquoi le détenu ne serait pas transféré, il existe un recueil de lois qui oblige le directeur d'un pénitencier, dans l'exercice de ses fonctions officielles—dans le cas qui nous occupe, le contrôle sur le lieu de détention—à s'occuper de la demande en toute équité. Cela signifie examiner les documents pertinents en formulant un jugement sur ceux qui sont utiles et non étrangers à l'affaire. Si le directeur du pénitencier procède ainsi, la décision ne peut pas être révisée. Le directeur du pénitencier a toute autorité dans ce domaine.

Si le directeur du pénitencier dépasse le cadre de ses attributions, fait preuve de mauvaise foi ou cherche à nuire au détenu, le tribunal peut alors intervenir. Il n'existe pas de voie d'appel à cette décision et nous ne proposons pas qu'il y en ait. Je suis satisfait d'un cadre juridique qui exige que le directeur du pénitencier prenne la décision dans les limites de ses attributions, en toute bonne foi, sans chercher à nuire et en se fondant sur les preuves réelles. Je m'en contente. Si le détenu n'est pas d'accord, et n'a aucun recours, c'est ainsi.

Le sénateur Hastings: Ce que vous proposez est très valable, mais quelles dispositions prenez-vous lorsque les établissements à sécurité moyenne sont pleins?

Le président: Honorables sénateurs, étant donné qu'une autre séance est prévue pour 11 heures, je vais être obligée de lever la séance.

A nom des membres du comité, je désire remercier M. Cole et M. Manson d'avoir comparu devant nous aujourd'hui. Notre échange de vues a été très fructueux.

Je crois savoir que votre association pourrait comparaître devant ce comité à propos du projet de loi S-33; nous nous ferons un plaisir de venir témoigner.

M. Cole: Merci, madame le président. Si ce comité désire étudier les amendements concernant la suspension immédiate de la liberté sous surveillance obligatoire—j'ignore si c'est le cas, mais je crois qu'on est actuellement en train de rédiger un exposé à présenter au comité—et si vous désirez nous entendre, nous serons heureux de revenir pour aborder cette question.

Nous vous remercions de votre invitation.

M. Manson: Particulièrement en ce qui concerne les arguments sur la Charte qui n'ont jamais été abordés.

[Text]

The Chairman: Before we adjourn, I understand that Senator Nurgitz has a motion.

Senator Nurgitz: Madam Chairman, on Tuesday, March 1, appearing before the committee were Mrs. Clausen and Mr. Hughes. My understanding, through the clerk and through yourself, is that the committee will entertain a motion to cover the reasonable travel and living expenses for those witnesses. I would like to so move.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Then the motion is carried.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le président: Avant que nous levions la séance, je crois que le sénateur Nurgitz désire présenter une motion.

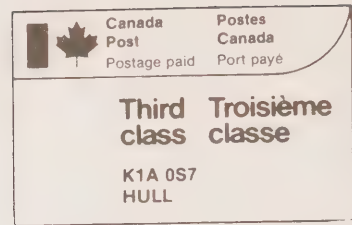
Le sénateur Nurgitz: Madame le président, le mardi 1^{er} mars, M^{me} Clausen et M. Hughes ont comparu devant le comité. Par l'intermédiaire du greffier et de vous-même, je crois savoir que le comité envisage de présenter une motion pour couvrir les frais raisonnables de déplacement et de subsistance de ces témoins. Je désire proposer une motion en ce sens.

Le président: Adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: La motion est donc adoptée.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Criminal Lawyers' Association:

Mr. David Cole, Barrister;
Professor Allan Manson, Barrister, Queen's University.

De la Criminal Lawyers' Association:

M. David Cole, avocat;
M. Allan Manson, avocat et professeur, Université Queen's.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Tuesday, March 15, 1983

Issue No. 47

Twelfth proceedings on:
Bill S-32, "An Act to amend the
Penitentiary Act and Parole Act"

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Président:
L'honorable JOAN NEIMAN

Le mardi 15 mars 1983

Fascicule n° 47

Douzième fascicule concernant:
Projet de loi S-32, «Loi modifiant la Loi sur les
pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de
détenus»

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
Doody	*Olson
*Flynn	Pitfield
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Stollery
Lamontagne	Tremblay
Lang	Walker
Langlois	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
Doody	*Olson
*Flynn	Pitfield
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Stollery
Lamontagne	Tremblay
Lang	Walker
Langlois	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, 23rd November, 1982:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Hastings, seconded by the Honourable Senator Bird, for the second reading of the Bill S-32, intituled: "An Act to amend the Penitentiary Act and the Parole Act".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 23 novembre 1982:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Hastings, appuyé par l'honorable sénateur Bird, tendant à la deuxième lecture du Bill S-32, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la Loi sur la libération conditionnelle de détenus».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P., que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 8, 1983
(67)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met *in camera* at 4:00 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bosa, Buckwold, Donahoe, Hastings, Lapointe, Neiman, Nurgitz and Rousseau. (8)

In attendance: Mr. Donald MacDonald, Research Branch, Library of Parliament.

The Committee resumed consideration of Bill S-32, "An Act to amend the Penitentiary Act and the Parole Act".

The Committee proceeded to consider a draft report on Bill S-32.

It was agreed,—That the Solicitor General be invited to appear and give evidence before the Committee, at a date to be determined by the Chairman.

At 5:36 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, MARCH 9, 1983
(68)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met *in camera* at 2:00 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bosa, Frith, Hastings, Lapointe, Neiman, Nurgitz and Robichaud. (7)

In attendance: Mr. Donald MacDonald, Research Branch, Library of Parliament.

The Committee resumed consideration of Bill S-32, "An Act to amend the Penitentiary Act and the Parole Act".

The Committee proceeded to consider a draft report on Bill S-32.

At 2:50 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, MARCH 15, 1983
(69)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:02 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bosa, Frith, Haidasz, Hastings, Lapointe, Lewis, Neiman, Nurgitz and Rousseau. (9)

In attendance: Mr. Donald MacDonald, Research Branch, Library of Parliament.

Witnesses: From the Department of Justice: Mr. Richard G. Mosley, Legal Counsel, Policy Planning and Criminal Law

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 8 MARS 1983
(67)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos à 16 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Joan Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bosa, Buckwold, Donahoe, Hastings, Lapointe, Neiman, Nurgitz et Rousseau. (8)

Aussi présent: M. Donald MacDonald, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Le Comité reprend l'étude du projet de loi S-32, «Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus».

Le Comité étudie un projet de rapport sur le projet de loi S-32.

Il est convenu—que le Solliciteur général soit invité à comparaître et à témoigner devant le Comité à une date devant être arrêtée par le président.

A 17 h 36, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 9 MARS 1983
(68)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos à 14 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Joan Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bosa, Frith, Hastings, Lapointe, Neiman, Nurgitz et Robichaud. (7)

Aussi présent: M. Donald MacDonald, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Le Comité reprend l'étude du projet de loi S-32, «Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus».

Le Comité étudie un projet de rapport sur le projet de loi S-32.

A 14 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 15 MARS 1983
(69)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 02 sous la présidence de l'honorable sénateur Joan Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bosa, Frith, Haidasz, Hastings, Lapointe, Lewis, Neiman, Nurgitz et Rousseau. (9)

Aussi présents: M. Donald MacDonald, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Témoins: Du ministère de la Justice: M. Richard G. Mosley, conseiller juridique, Section de l'élaboration de la

Amendments Section; Mr. Daniel Préfontaine, Legal Counsel, Policy Planning and Criminal Law Amendments Section.

From the Department of the Solicitor General: Ms. Joan Nuffield, Policy Analyst.

The Committee resumed consideration of Bill S-32, "An Act to amend the Penitentiary Act and the Parole Act".

On motion of Senator Frith, it was agreed,—That part of the reasonable travelling and living expenses be paid to Professor Rothstein, who appeared before the committee on February 15, 1983.

On motion of Senator Nurgitz, it was agreed,—That the letter dated March 1st, 1983, sent to Senator Hastings by the John Howard Society of Ontario be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "47-A"*).

On motion of Senator Hastings, it was agreed,—That the brief respecting Bill S-32, presented by The Toronto Justice Council be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "47-B"*).

On motion of Senator Lapointe, it was agreed,—That the letter dated February 12, 1983, sent to the Committee by Mr. Pierre Lortie, President of the Montreal Stock Exchange, correcting a statement he made and published on pages 13 and 14 of Issue 31, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "47-C"*).

The witnesses made statements and answered questions.

At 5:40 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

politique et des modifications au droit pénal; M. Daniel Préfontaine, conseiller juridique, Section de l'élaboration de la politique et des modifications au droit pénal.

Du ministère du Solliciteur général: M^{me} Joan Nuffield, analyste de politique.

Le Comité reprend l'étude du projet de loi S-32, «Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus».

Sur la motion du sénateur Frith, il est convenu—qu'une partie des frais raisonnables de déplacement et de séjour soit payée à M. Rothstein qui a comparu devant le Comité le 15 février 1983.

Sur la motion du sénateur Nurgitz, il est convenu—que la lettre datée du 1^{er} mars 1983, adressée au sénateur Hastings par la *John Howard Society* de l'Ontario soit imprimée en annexe aux procès-verbaux et témoignages des délibérations d'aujourd'hui. (*Voir Appendice "47-A"*)

Sur la motion du sénateur Hastings, il est convenu—que le mémoire concernant le projet de loi S-32, présenté par le *Toronto Justice Council*, soit imprimé en annexe aux procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui. (*Voir Appendice "47-B"*).

Sur la motion du sénateur Lapointe, il est convenu—que la lettre datée du 12 février 1983, adressée au Comité par M. Pierre Lortie, président de la Bourse de Montréal, en vue de corriger une déclaration faite et publiée aux pages 13 et 14 du fascicule 31, soit imprimé en annexe aux procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui. (*Voir Appendice "47-C"*).

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

A 17 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul Belisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 15, 1983

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-32, to amend the Penitentiary Act and the Parole Act, met this day at 4.00 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are pleased to have with us today Mr. Richard G. Mosley, Legal Counsel, Policy Planning and Criminal Law Amendments Section of the Department of Justice; and Mr. Daniel Préfontaine, Legal Counsel of the same section. You will recall that we thought it would be useful to have the officials from the Department of Justice before us so that they could answer some questions. They have very kindly agreed to be here today. Mr. Tasse, to whom I had spoken originally, is busy with conferences for the entire week. I am sure that all your questions will be answered very capably by our witnesses.

Before we get into that part of our hearing, I have a few small items of business I should like to put to you. You may recall that Professor Rothstein of the Georgetown Law School in Washington was before us on February 15, 1983 at our invitation. We agreed with the Department of Justice, who had also arranged to have him appear before us that same weekend, that we would pay part of his expenses while the department was defraying the rest of his expenses for being here at that time. May I have a motion that the reasonable travel and living expenses of Professor Rothstein be paid by this committee, it being understood that this would only constitute part of the expenses he incurred and that the Ministry of Justice will pick up the rest?

Senator Frith: Is that the usual course we follow?

The Chairman: This has been done quite often before. When we invite a person who is an expert in any field that we may be studying, we offer to pay at least part of the expenses.

Senator Frith: I so move.

Hon. Senators: Agreed.

Motion agreed to.

The Chairman: Senator Hastings has received a letter dated March 1, 1983 from the John Howard Society of Ontario which he thinks would be of considerable interest to the committee. He has checked with the society and it has agreed that it be published. I would like a motion to the effect that it be printed as an appendix to this day's evidence.

Senator Nurgitz: I so move.

Hon. Senators: Agreed.

(See Appendix "47-A".)

The Chairman: The next item of business is a brief with respect to Bill S-32 which was presented by the Toronto Justice Council, a group which asked to appear before us.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 15 mars 1983

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été renvoyé le projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Joan Neiman (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous sommes heureux d'avoir parmi nous aujourd'hui MM. Richard G. Mosley, et Daniel Préfontaine, conseillers juridiques de la Section de l'élaboration de la politique et des modifications au droit pénal du ministère de la Justice. Vous vous souviendrez que nous avons pensé qu'il serait utile que des fonctionnaires du ministère de la Justice comparaissent devant nous afin de pouvoir répondre à quelques questions. Ils ont très aimablement accepté de venir aujourd'hui. M. Tasse à qui j'avais tout d'abord parlé, est occupé toute cette semaine. Je suis certain que nos témoins répondront avec beaucoup de compétence à toutes vos questions.

Avant de débiter, je désirerais régler quelques points. Vous vous souviendrez que, sur notre invitation, M. Rothstein de la *Georgetown Law School* de Washington a comparu devant nous le 15 février 1983. Nous avons convenu avec le ministère de la Justice, qui avait également pris des dispositions pour qu'il comparaisse devant nous pendant ce même weekend, que nous assumerions une partie de ses dépenses, et que le Ministère s'occuperait des autres frais entraînés par sa présence ici. Puis-je obtenir une motion pour que les dépenses raisonnables de déplacement et de séjour de M. Rothstein soient payées par le Comité, étant entendu qu'elles ne représentent qu'une partie des frais et que le ministère de la Justice paiera le reste?

Le sénateur Frith: Est-ce notre façon habituelle de procéder?

Le président: Cela s'est déjà produit très souvent. Lorsque nous invitons un spécialiste pour nous aider dans le domaine que nous étudions, nous offrons de payer au moins une partie des frais.

Le sénateur Frith: J'en fais la proposition.

Des voix: Adoptée.

La motion est adoptée.

Le président: Le sénateur Hastings a reçu de la John Howard Society of Ontario une lettre datée du 1^{er} mars 1983 qui, à son avis, présenterait un grand intérêt pour le Comité. Il a consulté la société qui a accepté qu'elle soit publiée. J'aimerais obtenir une motion pour qu'elle soit imprimée en annexe aux procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui.

Le sénateur Nurgitz: J'en fais la proposition.

Des voix: Adoptée.

(Voir Appendice «47-A».)

Le président: L'autre point à régler concerne un mémoire portant sur le projet de loi S-32, présenté par le Toronto Justice Council, qui a demandé à comparaître devant nous.

[Text]

Unfortunately, we could not fit them in. There was a great deal of similarity between some of their impressions and those that we received from members of associations such as the Elizabeth Fry Society. They agreed to send us a brief and I think it would be appropriate to have it printed as an appendix to today's proceedings. May I have a motion to that effect?

Senator Hastings: I so move.

Hon. Senators: Agreed.

(See Appendix "47-B".)

The Chairman: As Chairman, I received a letter dated February 12, 1983 from Mr. Pierre Lortie, the President of the Montreal Stock Exchange. He asked if I would correct one particular statement which he made during the course of his evidence. He gave me what he felt was the correct version. If you so agree I should like to have his amendment or correction printed as an appendix to the minutes so that his statement will be correct insofar as he sees it.

Senator Lapointe: Did he make the mistake?

The Chairman: He made the mistake. I could read part of it to you now if you wish.

Senator Lapointe: That is fine, if he made the mistake.

The Chairman: He wanted to correct it in order that there would be no misinterpretation.

Senator Frith: Are you satisfied with the correction, Madam chairman, without showing us all the details about it?

The Chairman: I am satisfied that he feels that he misinformed the committee and therefore wants to make the correction. It refers to the 10 per cent limit imposed upon banks in certain circumstances. It relates to Bill S-31, which we dealt with some time ago. May I have a motion to that effect?

Senator Lapointe: I so move.

Hon. Senators: Agreed.

Motion carried.

(See Appendix "47-C".)

The Chairman: Mr. Préfontaine, perhaps you would like to begin. I should mention that many people have felt that the dangerous offenders' section could be extended to include situations of people who are inmates, and that this might be an appropriate alternative to what has been done recently, which is known as gating. We also were given to understand that this might be a difficult problem insofar as the Department of Justice was concerned, that it had been under study for some time and no decision had been made. We would like some clarification on your department's stand with respect to this section and its possible application to inmates in our penitentiaries.

Mr. Daniel Préfontaine, Legal Counsel, Policy Planning and Criminal Law Amendments Section, Department of Justice: Thank you, Madam Chairman. When we look at the concept of dangerousness for the purposes of ascertaining who is to be categorized or classified as such, we run into the

[Traduction]

Malheureusement, nous n'avons pas pu lui donner satisfaction. Il y a beaucoup de similitude entre certaines de ses opinions et celles qui ont été exprimées par les membres d'autres associations telles que l'Elizabeth Fry Society. Il nous a fait parvenir un mémoire et je crois qu'il serait utile de le faire imprimer en annexe aux procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui. Puis-je obtenir une motion à cet effet?

Le sénateur Hastings: J'en fais la proposition.

Des voix: Adoptée.

(Voir Appendice «47-B».)

Le président: En qualité de président, j'ai reçu une lettre datée du 12 février 1983, provenant de M. Pierre Lortie, président de la Bourse de Montréal. Il m'a demandé s'il me serait possible de corriger l'une des déclarations qu'il a faites lors de son témoignage. Il m'a fourni ce qu'il pensait être la version exacte. Si vous êtes d'accord, je souhaiterais que sa modification ou sa correction soit imprimée en annexe aux procès-verbaux afin qu'il considère que sa déclaration est exacte.

Le sénateur Lapointe: Avait-il fait une erreur?

Le président: Oui, je peux vous lire une partie de la déclaration si vous le désirez.

Le sénateur Lapointe: C'est très bien, si c'est son erreur.

Le président: Il voulait la corriger afin d'éviter toute erreur d'interprétation.

Le sénateur Frith: Êtes-vous satisfaite de la correction, madame la présidente, sans avoir tous les détails au sujet de l'affaire?

Le président: Je constate qu'il est d'avis qu'il a donné un mauvais renseignement au comité et qu'il veut apporter la correction. Il s'agit de la limite de 10 p. 100 imposée aux banques dans certaines circonstances. Cette affaire relève du bill S-31, que nous avons discuté il y a déjà un certain temps. Est-ce que quelqu'un veut faire une proposition à ce sujet?

Le sénateur Lapointe: J'en fait la proposition.

Des voix: D'accord.

La proposition est acceptée.

(Voir Appendice «47-C».)

Le président: Monsieur Préfontaine, est-ce que vous voulez commencer. Je tiens à souligner que de nombreuses personnes sont d'avis que l'article sur les criminels dangereux devrait être élargi de façon à inclure les détenus, et il s'agirait peut-être d'une bonne solution de rechange à ce que l'on faisait récemment, soit le recours à la suspension immédiate. On nous a également fait comprendre qu'il pourrait s'agir d'un sérieux problème en ce qui concerne le ministère de la Justice, qu'on étudiait la question depuis un certain temps et qu'aucune décision n'avait été prise. Nous aimerions avoir certaines explications au sujet de la position de votre ministère relativement à cet article et ses applicables possibles aux détenus dans nos pénitenciers.

M. Daniel Préfontaine, conseiller juridique, section de l'élaboration de la politique et des modifications au droit légal, ministère de la Justice: Merci, madame la présidente. Lorsqu'on étudie le concept de dangereux afin de déterminer qui doit être catégorisé ou classé ainsi, il y a l'épineux problè-

[Text]

thorny problem of deciding what the criteria should be to determine so-called "dangerousness." The whole issue of trying to predict violent or dangerous recidivism has been one that people in the social science world have looked at with different views. Undoubtedly, you have heard from Miss Joan Nuffield, from the Department of the Solicitor General, who wrote a report in relation to the difficulties in predicting violent recidivism.

When we look at dangerousness in the context of the Criminal Code, we see that it finds its place in a number of areas. We see that it is not too clearly defined in the area that deals with whether you let somebody out on bail—judicial interim release—and you look to the public interest aspect. Of course, you have fun trying to define just what you rely on there. In section 688, in Part XXI of the Criminal Code, which Parliament in its wisdom in 1977 enacted in order to substitute what previously existed for the habitual criminal and dangerous sexual offender provision, it is somewhat more clearly defined. The courts have interpreted those sections in a way that might lead one to believe that it is very difficult to get somebody declared a dangerous offender under section 688. To our knowledge, there are 26 cases that have been successful across the country.

Senator Frith: How many applications were there?

Mr. Préfontaine: That is one of the difficulties. We don't know the number of applications as such. Since 1977 we understand that there have been 26 findings of dangerous offender and a term of indeterminate detention imposed.

Senator Nurgitz: How many in British Columbia?

Mr. Préfontaine: I think there were two in British Columbia. On the question of the number of applications, if you speak to prosecutors in particular, they will say, "You can't get a finding," but when you press them further, you find in many instances they contemplated this course in the first instance, because of what transpired during the course of their review of the case, but found that it was too difficult, or some other imperative imposed itself, so they did not proceed. The answer to your question is that we do not know at this time the number of applications. With respect to the 26 findings, we have been advised that the Department of the Solicitor General is looking at them. Between us, we know of some personal cases where there were offenders who repeated five or six times; and it related to a sexual offence or a very serious series of assaults. Then the courts said, "Yes, we will go on that basis." The criteria are laid down in the Criminal Code.

The next problem that we perceive is, what to do with the dangerous offender, once you have him in the institution. Is it necessary to have separate, special facilities to accommodate him?

The final issue—and maybe the most important one, when you are looking at it in the context of the overall sentencing picture—arises when the court makes a determination that someone should be incarcerated and when that person is not a

[Traduction]

me de décider les critères qui devraient servir à déterminer le caractère «dangereux». Toute la question de la prédiction du récidivisme violent ou dangereux a été étudiée sur différents plans par des spécialistes des sciences sociales. Vous avez sans doute entendu parlé de M^{lle} Joan Nuffield, du ministère du Solliciteur général, qui a rédigé un rapport au sujet des difficultés liées à la prédiction du récidivisme violent.

Si l'on pense au caractère dangereux dans le contexte du Code criminel, on le trouve à divers endroits. On constate que ce concept n'est pas très clairement défini lorsqu'il s'agit de décider si l'on doit libérer quelqu'un sous cautionnement—libération judiciaire provisoire—et que l'on considère l'intérêt public. Évidemment, on peut toujours s'amuser à essayer de définir sur quoi on se fonde dans ces situations. On trouve une définition un peu plus claire à l'article 688 de la Partie XXI du Code criminel, que le Parlement, dans toute sa sagesse, a adopté en 1977 pour remplacer les anciennes dispositions relatives aux repris de justice et aux délinquants sexuels dangereux. La façon dont les tribunaux ont interprété ces articles nous mène à croire qu'il est très difficile de déclarer que quelqu'un est un délinquant dangereux en vertu de l'article 688. À notre connaissance, 26 cas ont réussi dans l'ensemble du pays.

Le sénateur Frith: Combien de demandes ont été déposées?

M. Préfontaine: Voilà une des difficultés. Nous ne connaissons pas le nombre exact de demandes. Depuis 1977, nous savons que dans 26 cas, le verdict prononcé reconnaissait qu'il s'agissait de délinquants dangereux à qui l'on a imposé une période de détention indéterminée.

Le sénateur Nurgitz: Combien en Colombie-Britannique?

M. Préfontaine: Je crois qu'il y en a deux en Colombie-Britannique. Pour ce qui est du nombre de demandes, si vous vous adressez aux procureurs en particulier, ils vous diront, «vous ne pouvez pas trouver de verdicts», mais si vous insistez, vous constaterez qu'ils envisageaient tout d'abord cette mesure dans de nombreux cas, en raison des résultats de l'examen de l'affaire, mais qu'ils ont jugé que c'était trop difficile, ou qu'il y avait d'autres empêchements, alors ils n'ont pas poursuivi l'affaire. Pour répondre à votre question, nous ne savons pas pour l'instant combien de demandes ont été déposées. Pour ce qui est des 26 verdicts, on nous a informé que le ministère du Solliciteur général les étudiait. Entre nous, nous connaissons certains cas personnels où des contrevenants ont commis des crimes à cinq ou six reprises; il s'agissait de crimes sexuels ou d'un très grand nombre d'agressions. Les tribunaux ont ensuite déclaré, «Oui, nous utilisons ce critère.» Le critère est inscrit au Code criminel.

Un autre problème, c'est qu'est-ce que nous devons faire avec le délinquant dangereux, une fois incarcéré. Est-il nécessaire d'avoir des installations distinctes et spéciales pour le loger?

La dernière question—et peut-être la plus importante, si l'on considère l'ensemble du contexte de la sentence—porte sur la décision du tribunal d'incarcérer quelqu'un et, lorsque cet individu n'est pas un délinquant dangereux en vertu de la

[Text]

dangerous offender under Part XXI but exhibits signs of becoming a dangerous offender during the course of his incarceration. You then have the problem of whether to release him or not. Some recent difficulties have resulted in this Bill S-32 being brought before you to try and resolve that one issue.

One issue that was mentioned is the question of gating, and that issue is before the courts.

To make a long story short, the whole issue of dangerousness, as it streams its way through the system, has different elements. You have to ask yourself what criteria you apply to these different elements and for what purpose. Of recent date, our concern has been in the area of sentencing and how that fits in the context of Part XXI. We have undertaken to review that to get an idea of how you predict, if you can at all, what criteria you use and whether you should legislate, and are the provisions of section 688 such that there could be other options?

That is all I propose to say as an opening statement. My colleague here might wish to add a few words.

The Chairman: Mr. Mosley?

Mr. Richard G. Mosley, Legal Counsel, Policy Planning and Criminal Law Amendments Section, Department of Justice: Honourable senators, in the judicial district of Ottawa-Carleton, there have been no applications under the dangerous offender legislation. I thought there had been one, but on reviewing the matter, I discovered it was one of the last applications under the old habitual offender legislation. I know that the general feeling of my colleagues within the provincial crown attorneys system is that section 688 requires a great deal of work for an uncertain result. That may change when we get the results of the studies on the applications and how many have been successful. If most of the applications have been successful, I am sure that would have a bearing on the decision of a crown attorney on whether or not to bring an application.

You can appreciate that, in dealing with a major offence, most of the time you can probably resolve the sentencing of that individual under the provisions of the Criminal Code in half a day. If you want to bring an application under section 688, that is going to require a considerable degree of effort in time and resources. You have to ensure that you will be able to provide the evidence that the court will require in the calling of a psychiatrist, for example, and then the hearing itself would probably take several days of court time. For a crown attorney with a case load of several thousand indictable offences a year, that is a formidable prospect, particularly when he knows what the range will be for that offence if the normal sentencing procedures are undertaken.

The Chairman: Thank you, Mr. Mosely.

[Traduction]

Partie XXI mais qu'il montre des signes permettant de supposer qu'il deviendra un délinquant dangereux pendant son incarcération. Vous êtes alors aux prises avec une décision à savoir si le détenu doit ou non être libéré. Certains problèmes éprouvés récemment ont donné lieu à l'élaboration du projet de loi S-32, qui a été soumis à votre considération, de manière à résoudre cette question.

L'un des problèmes soulevés est celui de la suspension immédiate de la libération sous surveillance obligatoire, qui a été portée devant les tribunaux.

Sans vouloir trop m'attarder sur ce point, je dirais que toute cette question de détenus dangereux, à différents échelons du système, comporte divers éléments. Il faut se demander quels critères appliquer à chacun des éléments, et à quelles fins. Nous nous sommes récemment intéressés à la question de la détermination de la peine, et à son rôle dans le contexte de la Partie XXI. Nous avons entrepris une étude à cet égard afin de saisir comment il est possible de prévoir les critères à appliquer, de déterminer s'il y a lieu de légiférer, et d'estimer si les dispositions de l'article 688 permettent d'autres solutions.

Voilà les quelques observations que je voulais formuler en guise de déclaration préliminaire. Mon collègue, ici présent, voudra peut-être rajouter quelques mots.

Le président: Monsieur Mosley?

M. Richard G. Mosley, conseiller juridique, section de l'élaboration de la politique et des modifications au droit pénal, ministère de la Justice: Honorables sénateurs dans le district judiciaire d'Ottawa-Carleton, aucune demande n'a été présentée en vertu de la Loi relative aux détenus dangereux. Je croyais bien qu'un cas s'était présenté, mais après avoir étudié la question, j'ai découvert qu'il s'agissait d'une des dernières demandes présentées en vertu de l'ancienne loi sur les repris de justice. Je sais que la plupart de mes collègues parmi les avocats du gouvernement au niveau provincial sont d'avis que l'article 688 exige une forte charge de travail en échange de résultats incertains. Ils pourraient changer d'avis en prenant connaissance du résultat des études sur des demandes présentées et en constatant le taux de succès. Si ce taux est très élevé, je suis certain que les avocats de la couronne seront plus enclins à présenter des demandes.

En ce qui a trait aux infractions graves, vous constaterez sans doute que dans la plupart des cas, la peine peut être déterminée en vertu des dispositions du Code criminel en une demie-journée. Par contre, pour présenter une demande en vertu de l'article 688, il faut déployer un degré considérable d'effort, aussi bien en temps qu'en ressources. Il faut faire en sorte de fournir les preuves exigées par le tribunal en faisant appel à psychiatre, par exemple, ce qui inévitablement pour effet de prolonger l'audience de plusieurs jours. Pour un avocat de la couronne qui doit traiter quelques milliers d'infractions punissables par année, il s'agit d'une perspective considérable, particulièrement lorsqu'il connaît la portée de cette infraction dans le cadre de la procédure normale de détermination de la peine.

Le président: Merci, monsieur Mosley.

[Text]

Mr. Préfontaine: I might add that it has been brought to our attention that the requirement for the calling of psychiatric evidence hamstrings both the Crown and the court. That might well have some bearing on the number of applications.

Senator Hastings: Why is that?

Mr. Préfontaine: It may well be that a psychiatrist is not the best person to tell you that somebody is dangerous by the behaviour that is exhibited. We tend to think that because a psychiatrist can tell you about somebody's mental condition, that may also relate to his conduct. We try to make the case that you cannot equate mental illness and dangerousness in the context, generally speaking, of a person who goes about sexually assaulting people or beating them up. It does not mean that he is mentally ill or mentally deranged within the context of what we understand that term to mean under section 16 of the Criminal Code.

Mr. Mosley: If I could add to that, section 690 does not provide that the finding turns on the evidence of the psychiatrist, but cases have demonstrated that the evidence of the psychiatrist tends to be the governing factor. In the area of problems that we have, is the ability of the medical profession to predict the future conduct of the individual any better than that of any person on the street who might be able to do so by looking at his background.

Mr. Préfontaine: In turn, the psychiatrists themselves tend to be reluctant to testify because the results are so severe, in that an accused person is going to be incarcerated indeterminately. This is the only section left, with the exception of the insanity section, where a person is locked away indeterminately. Many psychiatrists are reluctant to give evidence that may put a person away forever.

Mr. Mosley: This is particularly so if there is a doctor-patient relationship with that individual. In those circumstances, they are reluctant to contribute to the court proceeding because, if it has an adverse effect, it will reflect upon that relationship and destroy it.

Mr. Préfontaine: That leads us to the conclusion that, in our examination of the options, we will have to consider whether that is the kind of evidence that is sufficient and whether Parliament should consider modifying the provisions of section 688. Parliament should consider whether it wants to retain section 688. It should also ask itself: What is being accomplished by having indeterminate sentencing of a preventive nature? These are questions you may wish to consider at some point.

The Chairman: There is a question I should like to put to you more directly if you would care to answer it. One of the basic problems with section 688 relates to indeterminate sentence. To me, it seems to be inequitable and iniquitous. I have never liked that sentence since it was introduced into the Code. I have a deep-seated feeling that it is not used very often simply because the result of establishing that dangerous offender under the criteria means an indeterminate sentence.

[Traduction]

M. Préfontaine: Il a également été porté à notre attention que l'exigence relative au témoignage d'un psychiatre paralyse en quelque sorte la Couronne et le tribunal. Ce fait peut également influencer sur le nombre de demandes présentées.

Le sénateur Hastings: Pour quelle raison?

M. Préfontaine: Le psychiatre n'est peut-être pas la personne la plus apte à déclarer qu'un détenu est dangereux en raison du comportement qu'il affiche. Nous sommes portés à croire qu'un psychiatre, qui peut évaluer l'état mental d'une personne, peut également nous renseigner sur sa conduite. Nous nous efforçons d'établir la distinction entre une personne dangereuse et une autre atteinte d'une maladie mentale, dans le contexte des crimes sexuels et de l'agression. Une personne qui se livre à des actes de ce genre n'est pas nécessairement «aliénée» ni «atteinte de maladie mentale», selon la définition de l'article 16 du Code criminel.

M. Mosley: Permettez-moi d'ajouter qu'en vertu de l'article 690, le témoignage d'un psychiatre n'est pas considéré comme étant entièrement déterminant, mais l'expérience pratique a démontré à plusieurs reprises qu'il s'agit là d'un facteur-clé. En fait, le problème qui se pose est le suivant; un médecin est-il plus apte à prévoir le comportement futur d'un détenu mieux qu'une personne moyenne qui s'inspirerait des antécédents de ce dernier?

M. Préfontaine: En revanche, les psychiatres eux-mêmes hésitent à venir témoigner étant donné la gravité des résultats, à savoir qu'un accusé risque d'être incarcéré pour une période indéterminée. A l'exception de l'article sur l'aliénation, cet article demeure le seul en vertu duquel une personne peut être incarcérée pour un temps indéterminé. Bon nombre de psychiatres hésitent à fournir un témoignage qui risquerait de faire emprisonner une personne à perpétuité.

M. Mosley: Cette situation est particulièrement vraie dans les cas où le psychiatre est le médecin traitant de l'accusé. En pareil cas, le psychiatre hésite souvent à participer au procès, s'il risque ainsi de compromettre sa relation avec son patient.

M. Préfontaine: Après avoir examiné les choix possibles, nous avons donc conclu qu'il y a lieu d'évaluer si ce genre de témoignage se révèle suffisant, et si le Parlement ne devrait pas envisager de modifier les dispositions de l'article 688. Le Parlement doit non seulement décider s'il veut maintenir cet article, mais également se demander ce qu'il entend réaliser en permettant l'établissement de peines indéterminées de nature préventive. Il serait peut-être bon qu'à un moment donné vous vous penchiez sur ces questions.

Le président: J'aurais une question un peu plus directe à vous poser, si vous le permettez. L'un des problèmes fondamentaux que pose l'article 688 concerne les condamnations pour une période indéterminée. A mon avis, cette mesure me semble injuste et inéquitable. Je me suis opposé à cette disposition dès son adoption dans le Code. J'ai bien l'impression qu'elle n'est pas très souvent employée, simplement parce qu'en reconnaissant un détenu comme étant dangereux en vertu de ce critère, il s'ensuit inévitablement une condamnation pour une période indéterminée.

[Text]

Senator Frith: If you do not have an indeterminate sentence, you will have a sentence which will apply in the normal way. Then, of course, you can bring evidence to show that the offender is dangerous, in order to increase the ordinary sentence. There is no real point in having this grand opera which would result in having to prove the matter under section 688. To my mind, it would take at least a week to prove such an issue. I cannot see how the crown and the defence could produce evidence within a shorter time in order to meet all the required tests.

Under section 688(a) you must show a pattern of repetitive behaviour, a pattern of persistent aggressive behaviour and any behaviour associated with the offender that is of a brutal nature. Then, of course, under section 688(b), which deals with sexual offences, you have to introduce evidence from at least two psychiatrists. I am surprised that there have been 26 such cases because they must take an inordinately long period of time to prove. Perhaps the prisoner is dealt with when the courts are not very busy.

I agree with the chairman that, if you are to have an indeterminate sentence, then you should hedge it with a lot of safeguards. The question being asked is: Why have it at all? You either agree that the principle of indeterminate sentence is a special provision for dangerous offenders, or you forget the whole concept of indeterminate sentencing. Evidence that is introduced in regard to section 688 can be produced in order that a severe penalty will be imposed on the basis of the ordinary considerations for sentence.

Mr. Mosley: Britain has seen fit not to maintain this type of provision, and a number of jurisdictions in the United States are moving away from indeterminate sentencing and are imposing straight, flat sentences, albeit they are of a more severe nature in many respects.

I suspect that, when the evaluation of those 26 cases is completed, most of them will turn out to have been under section 688(b) which relates to sexual offenders. In those circumstances, it may be perceived that there is an advantage to proceeding under this part of the code. If the sentence is for indecent assault, and the individual has a history of indecent assault, the maximum penalty has been only five years imprisonment. Therefore, it may be perceived that the indeterminate sentence offers an advantage in that respect.

Senator Frith: It would be interesting to know if there have been any under (a).

Mr. Mosley: If I were considering a major offence which would come under section 688(a), and I could expect a sentence of 10 years or better, I would be concerned about the review every three years. Would the Parole Board let him out after three years? However, I can be fairly confident that he would be kept in for at least the period of time leading up to the eligibility for parole and would then not likely be released

[Traduction]

Le sénateur Frith: Si ce n'est une condamnation pour une période indéterminée, la peine sera donc déterminée de la façon habituelle. Évidemment, vous pourrez ensuite présenter les preuves requises pour établir que le détenu est dangereux, de manière à prolonger la peine habituelle. Tous ces grands déploiements se révèlent donc quelque peu inutiles, et nécessitent le processus fastidieux de la preuve, en vertu de l'article 688. A mon avis, il faudrait plus d'une semaine pour établir ce genre de preuve. Je ne vois pas comment la Couronne et la défense pourraient s'en tirer plus rapidement, compte tenu de toutes les exigences prescrites.

En vertu du paragraphe 688(a), il faut démontrer que le détenu est un récidiviste, qu'il affiche un comportement agressif persistant, et qu'il montre des tendances à la brutalité. Ensuite, évidemment, le paragraphe 688(d), qui traite des délits sexuels, exige le témoignage d'au moins deux psychiatres. Je suis surpris de constater qu'il y ait déjà eu 26 affaires de ce genre, étant donné le délai exceptionnellement long requis pour présenter toutes les preuves nécessaires. Le cas de ces détenus est peut-être traité lorsque les tribunaux sont en période creuse.

J'adhère au point de vue du président, voulant qu'en ce qui a trait aux condamnations pour une période indéterminée, il faille établir de nombreuses garanties. Cependant, la question qui se pose est la suivante: une telle mesure s'impose-t-elle vraiment? Vous pouvez soit appuyer le principe de la peine indéterminée comme disposition particulière pour les détenus dangereux, ou encore l'écarter systématiquement. Les preuves présentées en vertu de l'article 688 peuvent être produites de manière qu'une peine sévère soit imposée en fonction des considérations habituelles.

M. Mosley: La Grande-Bretagne a jugé bon d'abolir ce genre de dispositions, et un certain nombre d'états américains ont commencé à écarter le principe de la condamnation indéterminée pour n'imposer que des condamnations fixes et prédéterminées, encore qu'à plusieurs aspects, elles soient plus sévères.

Je serais porté à croire qu'une fois l'évaluation de ces 26 affaires terminée, nous constaterons que la plupart d'entre elles avaient trait au paragraphe 688(b), qui traite des délits sexuels. Dans ces circonstances, il pourrait se révéler avantageux de fonctionner en vertu de cette partie du Code. Si un détenu est condamné pour cause d'agression sexuelle, même si ce n'est pas la première fois, la peine maximale qui peut lui être imposée est de cinq ans d'incarcération. Par conséquent, il se peut qu'à cet égard, le principe de la condamnation indéterminée présente un avantage.

Le sénateur Frith: Il serait intéressant de savoir s'il y a déjà eu condamnation en vertu du paragraphe a).

M. Mosley: Si j'avais à considérer une infraction grave tombant sous le coup du paragraphe 688(a), pour laquelle je pourrais envisager une sentence de dix ans ou plus, je serais quelque peu préoccupé par l'examen triennal. La Commission des libérations conditionnelles déciderait-elle de libérer ce détenu au bout de trois ans? Cependant, je serais presque assuré qu'il y resterait jusqu'à ce qu'il devienne admissible à la

[Text]

until such time as mandatory supervision were available to him.

Senator Frith: You are an experienced crown attorney. In a case where you had evidence that would satisfy the three tests under section 688(a), and the offence carried a maximum penalty of life—

Mr. Mosley: Could I correct one slight misunderstanding, Senator Frith? Under section 688(a), (i) and (ii) go together, but (iii) is extinct. You will notice there is an "or" after article (ii).

Senator Frith: I am sorry, I did not notice that. Let us assume you have responsible evidence which would cover the criteria laid out in (a)(i) and (ii) and a maximum penalty of life were involved. What would you ask for?

Mr. Mosley: You mean, if I could conceivably proceed under section 688(a)(i) and (ii)?

Senator Frith: Say you decided that you would not go for an indeterminate sentence, but that you would like to introduce the evidence and ask for a heavy sentence.

Mr. Mosley: There are so many considerations that it is difficult to answer that with a simple answer. I apologize for that. With respect to sexual offences, the appellate courts have established a benchmark, which is a crime of *stark horror*, with the maximum penalty of life imprisonment. You are working down from that. That decision is largely governed by the ranges the courts had imposed for similar offences.

Of course, you would look at the facts of the offence, the history of the offender, the result to the victim, and so on, and try to fit it within the appropriate range. That range is so broad that it goes from virtually a very short period of incarceration right up to life imprisonment. It is almost impossible to answer that question.

Senator Frith: I am trying to relate this to the question raised by the chairman, which is an important one. As an experienced crown attorney, if you had evidence of the type described in (i) and (ii), do you think you could produce evidence to convince the court that the prisoner's liberty constitutes a threat to the life or mental well-being of other persons?

Mr. Préfontaine: There is a two-tier type of process once you determine that he has been found guilty and that you are satisfied you can proceed. If there is a pattern of repetitive behaviour, then an option would be to say that there should be a minimum sentence.

The whole issue relates to the sentencing problem we have, and that is the need for some sentencing principles in our Criminal Code. We also need some sentencing guidelines that will tell us and the judiciary what kinds of things we can and should follow in certain circumstances. Obviously, you would have to develop guidelines, which some of the American states have, and streamline the review of those sentences.

[Traduction]

libération conditionnelle et qu'il ne serait vraisemblablement pas libéré avant qu'il ne devienne candidat à la liberté sous surveillance obligatoire.

Le sénateur Frith: Vous êtes un avocat d'expérience. Dans une affaire où vous avez entendu les preuves nécessaires pour satisfaire aux trois critères du paragraphe 688a), relativement à un délit punissable de la peine maximale...

M. Mosley: Pourrais-je rectifier un léger malentendu, sénateur Frith? En vertu du paragraphe 688a), les alinéas (i) et (ii) sont regroupés mais l'alinéa (iii) a été supprimé. Vous remarquerez que l'alinéa (ii) est suivi du terme «ou».

Le sénateur Frith: Je m'excuse, je n'avais pas remarqué. Présumons donc que les preuves présentées satisfont aux critères prescrits aux alinéas a)(i) et (ii), et que le délit en cause est punissable de la peine maximale. Qu'exigeriez-vous?

M. Mosley: Vous voulez dire, si je pouvais procéder en vertu des alinéas 688a)(i) et (ii)?

Le sénateur Frith: Supposons que vous décidiez de ne pas exiger une condamnation pour une période indéterminée, mais que vous décidiez de présenter des preuves et de prescrire une peine sévère.

M. Mosley: Tant de facteurs entrent en ligne de compte, et j'ai bien peur qu'il soit difficile de répondre de façon simple. En ce qui a trait aux délits sexuels, les cours d'appel ont établi un repère c'est-à-dire un crime particulièrement odieux punissable de la peine maximale, soit l'emprisonnement à perpétuité. Les autres crimes sont échelonnés à partir de ce repère selon leur gravité. La décision est largement influencée par les précédents établis devant les tribunaux dans des affaires semblables.

Évidemment, tout cela entre en considération, les circonstances du délit, le passé de l'accusé, les incidences sur la victime, et ainsi de suite. Les possibilités sont multiples, s'échelonnant d'une très courte période d'incarcération à l'emprisonnement à perpétuité. Il est presque impossible de répondre à cette question.

Le sénateur Frith: J'essaie d'établir un lien avec la question posée par le président, qui est très importante. À titre d'avocat de la Couronne chevronné, si vous détenez des preuves du genre de celles décrites aux alinéas (i) et (ii), croyez-vous que vous pourriez convaincre le tribunal que la liberté des détenus constitue une menace à la vie ou au bien-être mental d'autres personnes?

M. Préfontaine: Il s'agit d'un procédé à deux étapes, une fois que le détenu a été reconnu coupable et que vous croyez être prêt à entreprendre des démarches. Si le détenu est un récidiviste, il y aurait peut-être lieu de prescrire une peine minimale.

Toute la question tourne autour du problème de la détermination de la peine; il est évident que nous devons établir certains principes à cet égard dans notre Code criminel. Nous avons également besoin de lignes directrices sur ce point, de manière à guider le pouvoir judiciaire dans certaines circonstances données. De toute évidence, il y a lieu d'établir des

[Text]

You will also need to look at the kind of review process involved, and by "review" I am not talking about review for the purposes of simply releasing an inmate from an institution, but a review of the whole sentence and condition of the individual at the time of sentence to see if it should be varied.

To cite an example, the Young Offenders Act, just passed by Parliament, allows for that kind of a process. That act states that the judge makes the final determination as to whether or not the sentence should be varied. He can never lengthen the sentence, but it can be varied or changed as to the manner in which it is being served, whether it is being served on the street under close surveillance, or in a restricted setting through a probation order.

The same problem has to be faced as far as this situation is concerned. The same problem in terms of what is done with people who have a repetitive fashion of behaviour must be dealt with. To do that on an indeterminate basis may be too Draconian. You can use one option as a minimum after you have discovered—not necessarily through psychiatric evidence—that behaviour. Perhaps that would be sufficient, as is done in the case of a murder charge.

Another option might be to have the judge consider that he would impose that kind of a sentence unless he can justify otherwise, a sort of prescriptive-type sentence. He would then know, when that type of behaviour is exhibited, what is in the cards, and if he wanted to deviate from that, he would have to justify a way. The judge would have to justify that, or a defence counsel would have to demonstrate that to the judge.

Senator Frith: There are other options, then?

Mr. Préfontaine: Yes.

The Chairman: Senator Hastings?

Senator Hastings: I should like to comment on the remarks made by my colleague with respect to the grand opera.

In 1972 there were two acts before us, the Dangerous Sexual Offender Act and the one dealing with habitual criminals. The Goldenberg report and the Ouimet report dealt with that. I cannot recall the percentages, but both came to the conclusion that we were holding men in custody who really were not dangerous under the Dangerous Sexual Offenders Act. We were told that there was rape, and there was rape.

Under the Habitual Criminal Offenders Act, we were told we were keeping men indeterminately who, although criminals, were really not a danger to society.

On the basis of the testimony presented to the committee then, we decided that there had to be a better criteria for imposing that kind of sentence. I think we recommended that criteria to make sure that people were not being given those

[Traduction]

lignes directrices, à l'instar de certains États américains, et de rationaliser l'examen des condamnations prononcées.

Il faudrait également se pencher sur le processus actuel d'examen, non seulement en ce qui a trait à la libération des détenus d'un pénitencier, mais de façon beaucoup plus globale, soit en ce qui concerne la peine imposée et l'état du détenu au moment de la condamnation, de manière à déceler les modifications qui s'imposent.

A titre d'exemple, la Loi sur les jeunes contrevenants, que vient d'adopter le Parlement, prévoit une procédure similaire. En vertu de cette Loi, c'est au juge qu'incombe la décision finale relative à la modification d'une peine. Il ne peut prolonger la peine, mais il peut en faire modifier les modalités, à savoir si elle doit être purgée en liberté sous étroite surveillance, ou dans un cadre plus strict, par le biais d'une ordonnance d'approbation.

Le même problème se pose dans la situation qui nous intéresse, à savoir comment traiter le cas des récidivistes. Il serait peut-être trop draconien de le faire sur une base indéterminée. Il y aurait plutôt lieu d'imposer une peine minimale une fois que ce comportement a été décelé, mais pas nécessairement par le biais de témoignages de psychiatres. Une telle mesure se révélerait peut-être suffisante, comme c'est le cas pour les accusations de meurtre.

Une autre solution serait de confier au juge le soin d'imposer ce genre de peine, à moins de pouvoir justifier une autre mesure. Une fois que ce comportement se serait manifesté, il saurait alors à quoi s'en tenir, et serait tenu de justifier un moyen de modifier la condamnation. Le juge lui-même aurait à présenter cette justification, ou encore l'avocat de la défense aurait à convaincre le juge.

Le sénateur Frith: Il y a donc d'autres solutions?

M. Préfontaine: Oui

Le président: Sénateur Hastings?

Le sénateur Hastings: Je voudrais commenter les observations faites par mon collègue en ce qui a trait aux grands déploiements.

En 1972, deux projets de loi nous avaient été soumis, soit la Loi sur les délinquants sexuels dangereux et la Loi sur les repris de justice, qui faisaient l'objet des rapports Goldenberg et Ouimet. Je ne me souviens pas des pourcentages exacts, mais les deux rapports concluaient que certaines personnes étaient maintenues en détention sans toutefois être considérées comme étant dangereuses aux termes de la Loi sur les délinquants sexuels dangereux. On parlait de viol et, effectivement, il y avait eu viol.

Par ailleurs appris qu'en vertu de la Loi sur les repris de justice, certains criminels qui ne représentaient pas vraiment un danger pour la société, étaient emprisonnés pour une période indéterminée.

A la lumière du témoignage présenté à l'époque au comité, nous avons décidé que ce genre de condamnation devrait être fondé sur des bases plus solides. Nous avons recommandé, je crois, d'élaborer certains critères pour faire en sorte que ce

[Text]

types of sentence. The Crown had to prove beyond a doubt, which is very hard to do, that that was the case.

All of our accumulated knowledge tells us that it is hard to predict future violent behaviour. Throughout our deliberations on this bill, we have heard testimony as to the potential danger of inmates and that they may cause harm to society upon release.

What legal procedure is there for making an application under section 688 of the Criminal Code of Canada?

Mr. Mosley: After the fact?

Senator Hastings: Yes.

Mr. Mosley: I do not think you can use section 688 in those circumstances. Are you talking about those offenders who have been identified for gating by the National Parole Board?

Senator Hastings: No. The inmate I have in mind was not gated, but at the time of release on mandatory supervision there was evidence that he may be potentially dangerous and, therefore, would be a potential threat to society, but he was released. He fulfilled the prediction, but I rather suspect there are many who are released who do not fulfil the predictions. What legal procedure is there?

Mr. Mosley: That specific question will be resolved by the Supreme Court of Canada when it hears the appeal in the Moore Case. Section 688 cannot be applied because that provides that the application be brought after the conviction but before sentence is imposed. So, when the individual has been sentenced for the predicative offence, the Crown can no longer rely upon section 688.

Mr. Préfontaine: That is what I was alluding to when I talked about the release problem and discovering that a person is potentially dangerous but has not been declared a dangerous offender. That is what the National Parole Board has found.

Senator Hastings: Is there any procedure under the provincial mental health acts?

Mr. Préfontaine: To proceed under the mental health act, the person has to be mentally ill. I was making the distinction between finding someone mentally ill, or being able to commit a person civilly under the provincial mental health acts. The person seeking the order must demonstrate that the person to be committed is mentally ill. That requires all the trappings of the provincial mental health acts. One must prove that, according to psychiatric evidence, the person is mentally ill pursuant to the provincial law, but that does not do us any good because we are not talking about those who are mentally ill, but people who exhibit a physical type of conduct which is dangerous because they assault people.

[Traduction]

genre de situation ne se reproduise pas. La Couronne devait prouver de façon indubitable que c'était le cas, ce qui se révélait très difficile.

Notre bagage de connaissance à cet égard nous révèle qu'il est difficile de déceler un comportement violent en puissance. Tout au long de nos délibérations sur ce Projet de loi, nous avons entendu des témoignages quant au danger potentiel que représentaient certains détenus, qui risquaient de nuire à la société au moment de leur libération.

Existe-t-il une procédure judiciaire permettant de présenter une demande en vertu de l'article 688 du Code criminel du Canada?

M. Mosley: Après le fait?

Le sénateur Hastings: Oui.

M. Mosley: Je ne crois pas que vous puissiez avoir recours à l'article 688 en de pareilles circonstances. Voulez-vous parler des détenus à l'égard desquels la Commission nationale des libérations conditionnelles a recommandé une suspension de la libération sous surveillance obligatoire?

Le sénateur Hastings: Non. Le détenu dont je veux parler n'avait pas été déchu de son droit à la libération, mais au moment d'être libéré sous surveillance obligatoire, il avait fourni certaines preuves d'un comportement potentiellement dangereux et, par conséquent, il risquait de nuire à la société, mais il a tout de même été libéré. Il a par la suite répondu aux espérances, mais je soupçonne que bon nombre des détenus libérés de cette façon ne suivent pas cet exemple. Existe-t-il donc une procédure judiciaire?

M. Mosley: Cette question précise sera réglée par la Cour Suprême du Canada, lorsqu'elle entendra l'appel relatif à l'affaire Moore. L'article 688 ne peut s'appliquer étant donné que la demande aurait dû être présentée après la condamnation, mais avant que la peine n'ait été déterminée. Donc, lorsqu'un individu a été condamné pour une telle infraction, la Couronne ne peut plus invoquer l'article 688.

M. Préfontaine: C'est ce à quoi je faisais allusion lorsque j'ai parlé du problème de la mise en liberté d'un individu dangereux en puissance, mais qui n'a pas été déclaré délinquant dangereux. C'est ce qu'a constaté la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Le sénateur Hastings: Existe-t-il des procédures à ce sujet dans les lois provinciales sur la santé mentale?

M. Préfontaine: Pour invoquer la Loi sur la santé mentale, il faut que la personne soit atteinte de maladie mentale. Je faisais la distinction entre déclarer une personne atteinte de maladie mentale, ou juger une personne en vertu des lois provinciales sur la santé mentale. Ceux qui veulent invoquer ces lois doivent prouver que la personne est atteinte de maladie mentale. Il s'agit donc de nuances dans les lois provinciales sur la santé mentale. Il faut prouver que, selon l'avis de psychiatres, la personne est atteinte de maladie mentale en vertu de la loi provinciale, mais cela ne nous aide pas, parce que nous ne parlons pas de personnes atteintes de maladie mentale, mais d'individus qui ont un comportement dangereux parce qu'ils attaquent les autres.

[Text]

So, there are the two sides to the coin. On the one hand, the Law Reform Commission in 1976 said that this should be abolished because it is unfair and applies to future conduct instead of past conduct. On the other hand, there are those who say that these people are a danger to society and society should be protected from them, so something should be done. There is nothing one can do right now other than what the National Parole Board did. That is only a limited thing, because sooner or later the inmate has to be released upon completion of the sentence. That is simply a delay in the process unless something can be done to rehabilitate the inmate before release.

Senator Hastings: There is the case of Marlene Moore who was to start her mandatory supervision release on December 20. The date of her release was February 21. If she was dangerous on December 20, what did you expect to happen in the meantime?

Mr. Préfontaine: The criterion used in that case is not what you would find in section 688, because you are looking at section 10(1)(a) of the Parole Act, which deals with undue risk to society. Presumably, that is what was invoked.

We are talking about the different sets of criteria for the different parts that exist in the Criminal Code of Canada—criteria that will prevent somebody from being released at the bail hearing if it is in the public interest that he should be remanded until more is known about him, and section 688, where the accused is declared a dangerous offender. If that status is imposed on him, he has it. Then there are the release provisions for people who have not been declared dangerous offenders but are potentially capable of causing harm in the eyes of the releasing authority.

Senator Frith: The parole board?

Mr. Préfontaine: Yes.

Mr. Mosley: There is section 546 of the Criminal Code of Canada which Mr. Kaplan raised some time ago when he wrote to the Attorneys Gen of the provinces. That is tied in with the notion that the individual is mentally ill and that, I would imagine, because it is a determination by the Lieutenant Governor of the province, would turn on the definition of mental illness within the province. It would not deal with the Moore case. Although she is alleged to have a personality disorder, that would not come within the definition of mental illness.

Mr. Préfontaine: The Penitentiary Act has the same provision. It permits the authorities to transfer the individual to a place like the Saskatoon Regional Psychiatric Centre if he requires mental treatment. It is just a transfer provision but you have to be mentally ill to be transferred there. You cannot be transferring somebody who is dangerous and not mentally ill. It certainly would be an inappropriate use of that facility and probably would be challenged.

[Traduction]

Il y a donc les deux côtés de la médaille. D'un côté, la Commission de réforme du droit a déclaré en 1976 que cette disposition devrait être supprimée parce qu'elle est injuste et qu'elle s'applique au comportement futur au lieu du comportement passé. Par contre, il y a ceux qui disent que ces individus représentent un danger pour la société et qu'il faut protéger la société contre eux, donc il faut faire quelque chose. Il y a quelque chose que l'on peut faire maintenant et qui est différent de ce qu'a fait la Commission nationale des libérations conditionnelles. Cette mesure est limitée parce que tôt ou tard le détenu sera mis en liberté lorsqu'il aura purgé sa peine. Il s'agit simplement de retarder le processus à moins que l'on puisse faire quelque chose pour le réhabiliter avant sa mise en liberté.

Le sénateur Hastings: C'est le cas de Marlene Moore qui devait être libérée sous surveillance obligatoire le 20 décembre. La date de sa mise en liberté était le 21 février. Si elle était considérée comme dangereuse le 20 décembre, qu'est-ce que vous pensez qui a pu se produire entre temps?

M. Préfontaine: Il ne s'agit pas dans ce cas de critères que l'on peut trouver à l'article 688 du Code criminel, il s'agit plutôt de l'alinéa 10(1)a) de la Loi sur la libération conditionnelle des détenus, qui traite du risque indu pour la société. Il semble que ce soit cet article de la loi que l'on ait invoqué.

Nous parlons de critères différents qui existent dans les différentes parties du Code criminel du Canada, critères qui peuvent empêcher la mise en liberté sous cautionnement lors de l'audience, s'il est dans l'intérêt du public que le délinquant soit mis en détention jusqu'à ce que l'on connaisse mieux les faits le concernant, en invoquant l'article 688 où l'accusé est déclaré délinquant dangereux. Il y a alors les dispositions prévoyant la mise en liberté des individus qui n'ont pas été déclarés délinquants dangereux, mais qui sont capables de causer du tort, aux yeux des autorités compétentes.

Le sénateur Frith: La Commission des libérations conditionnelles?

M. Préfontaine: Oui.

M. Mosley: Il y a aussi l'article 546 du Code criminel du Canada que M. Kaplan a invoqué il y a quelque temps lorsqu'il a écrit aux procureurs généraux des provinces. Il s'agit du fait que l'individu est considéré comme malade mental et, je suppose, étant donné que c'est le lieutenant gouverneur de la province qui le détermine, il invoquera la définition de malade mental aux termes de la loi provinciale. Mais cela ne s'applique pas au cas Moore. Même si elle est présumée avoir des troubles de personnalité, la définition de malade mental ne s'applique pas dans son cas.

M. Préfontaine: La Loi sur les pénitenciers contient la même disposition. Elle permet aux autorités de transférer l'individu atteint de maladie mentale à un endroit comme le centre psychiatrique régional de Saskatoon s'il a besoin de traitements. Cette disposition ne concerne que le transfert, et il faut être mentalement malade pour être transféré à cet endroit. On ne peut pas transférer un individu qui est dangereux et qui n'est pas mentalement malade. Ce ne serait certai-

[Text]

Senator Nurgitz: As you know, we have been sitting week after week listening to people criticizing the proposed Bill S-32 dealing with mandatory supervision. It seems to be that many of them thought they were complaining about S-32 when, in fact, they were complaining about things like the gymnastics that one would have to get through in order to put a dangerous offender away. In fairness to all of the witnesses who came before us, they all directed themselves to a very small number of the thousands of people in prison. Everyone really narrowed down to the 50 or 100—none of us know—very small group of either dangerous offenders—I use that in every day language and not in the legal sense—or potentially dangerous offenders and they raised all kinds of questions with us. For example, they raised the constitutional problem of attempting after sentence to charge someone under section 688 or a section like it, and I appreciate the difficulties of that, if not the impossibility of it. People who did not want someone out under mandatory supervision were really complaining about the kind of person, who would seem to several of us, who were somewhat prime candidates under section 688 or something like section 688 if it were not so tough.

Mr. Mosley: You are probably right. I would imagine that these people do not change their colours after going into a penitentiary. Their background and characteristics have been developing over many years. If all of a sudden they are dangerous upon reaching the point of time where they are eligible for mandatory supervision, they were probably equally dangerous when they were sentenced by the court. It is the front end of the question that may be particularly relevant: What should you be doing when that individual is before the court? Trying to close a proverbial barn door at the end of the line is going to cause all sorts of problems and may be constitutionally unsound, as you pointed out. I do not think that Bill S-32 deals with that. That is a separate question and I appreciate that you have made the distinction. Bill S-32 will resolve immediate problems dealing with sentence computation which arises when an individual is revoked, and that is certainly something that is needed.

Senator Nurgitz: Many members of the committee took the view that the serious offender who gets out on mandatory supervision and gets revoked because of an offence is getting a sentence probably in excess of whatever his unexpired portion of mandatory supervision is. Many members of the committee took the view—once more I do not mean to be summing up for everyone—that they did not like the idea that you get the same revocation penalty for a petty breach of the mandatory supervision requirements in that particular case as for someone who got out and committed a serious offence. I agree with my colleagues who felt that it should be treated differently.

[Traduction]

nement pas faire un bon usage de ces installations et ce serait probablement contesté.

Le sénateur Nurgitz: Comme vous le savez, nous avons siégé pendant des semaines et écouté les gens critiquer le projet de loi S-32 traitant de la surveillance obligatoire. Il semble qu'un grand nombre de ceux qui croyaient se plaindre au sujet du projet de loi S-32, se plaignaient en fait d'autres choses, comme les efforts qu'il faut faire pour qu'un délinquant dangereux soit gardé en détention. En toute justice pour tous les témoins qui ont comparu devant nous, il ne s'agit que d'un nombre très minime parmi des milliers d'individus qui sont en prison. Il ne s'agissait en réalité que de 50 ou 100 (personne ne le sait exactement) mais d'un très petit groupe de délinquants dangereux j'utilise cette expression dans ce sens courant et non dans le sens juridique ou des délinquants dangereux en puissance, et ils ont soulevé toutes sortes de questions. Ainsi, certains ont évoqué le problème constitutionnel de tenter, après la condamnation, d'accuser un individu en vertu de l'article 688 ou un autre de même nature, et je sais quelles sont les difficultés que cela entraîne, et même ce peut-être impossible. Ceux qui ne voulaient pas qu'un détenu soit libéré sous surveillance obligatoire parlaient en réalité du genre d'individu, qui aux yeux de plusieurs d'entre nous, seraient en quelque sorte d'excellents candidats aux termes de l'article 688 ou autre, si ces dispositions n'étaient pas si sévères.

M. Mosley: Vous avez probablement raison. J'imagine que ces individus ne changent pas de comportement après être admis dans un pénitencier. Leurs antécédents et caractéristiques se sont développés pendant de nombreuses années. Si, soudainement, ils sont considérés comme dangereux au moment où ils deviennent admissibles à la libération sous surveillance obligatoire, ils étaient probablement aussi dangereux lorsqu'ils ont été condamnés par le tribunal. Ce qui est important, c'est la décision à prendre lorsqu'un individu comparait devant un tribunal? Prendre des mesures de ce genre après coup pourrait causer toutes sortes de problèmes et ne serait peut-être pas constitutionnel, comme vous l'avez souligné. Je ne crois pas que le projet de loi S-32 traite de cette situation. C'est une question distincte, et je sais que vous avez fait cette distinction. Le projet de loi S-32 apportera des solutions aux problèmes immédiats se rapportant à l'évaluation des peines à imposer lorsque la libération d'un individu est révoquée, et je suis d'avis que nous avons certes besoin de dispositions de ce genre.

Le sénateur Nurgitz: Bon nombre de membres du Comité sont d'avis que le délinquant qui est libéré sous surveillance obligatoire et qui voit sa libération révoquée à cause d'une infraction, se voit imposer une peine qui excède probablement la partie qui lui reste à purger sous surveillance obligatoire. Bon nombre de membres du Comité (je le répète je ne veux pas m'exprimer au nom de tous) n'aiment pas l'idée d'imposer la même sanction à celui qui a commis une infraction mineure au règlement de la surveillance obligatoire dans ce cas particulier qu'à celui qui commet une infraction grave. Je suis d'accord avec mes collègues qui sont d'avis qu'il faudrait établir une distinction entre ces deux cas.

[Text]

Mr. Mosley: The point has been made, senator, that the parole board will be aware of the nature of the breach and will have the authority then to deal with it if the individual should be released after a short period of further incarceration.

Mr. Préfontaine: This has to come out at the hearing where the inmate is entitled to show whether the breach was a minor thing and he should not have the release revoked. He had the warrant suspended; there was a hearing; and then there is a decision made whether to revoke or not. I am not certain.

Senator Nurgitz: I am not certain either. We have heard a lot of evidence from people who would like to see section 688, or a section like it, have a greater grasp on whatever that small number of potentially dangerous offenders is. I listened to you say, Mr. Mosley, that it requires a great deal of work with uncertain results and you are better directed to put a little extra effort into your sentencing presentation—what is it that an American President said, “get a better bang for your buck”—by getting a fairly extensive initial sentence that you think covers you off. I suppose people are saying that comes to an end because your warrant ultimately expires, and under this people are looking for some sort of comfort knowing that the very dangerous offenders are locked up.

Mr. Préfontaine: It may well be that Parliament, as Senator Hastings indicated, wanted this to be tough, and that was the message that everyone has received and you really only bring an application in the most serious circumstances. Therefore, you have a very limited number and the courts interpret that accordingly. Assuming as an option that Parliament considered that they would make the criteria easier or loosen them, then you are back into a pre-1977 operation.

Senator Nurgitz: I am not necessarily talking about loosening the provisions—

Mr. Préfontaine: But just use the criteria for a longer sentence.

Senator Nurgitz: To call it Draconian is kind. That is the toughest sort of thing one can get, and I appreciate that. What I am being critical of is a section that is there that may not necessarily be used for reasons other than that that is the right section to be used. I am not trying to jump on Mr. Mosley for defending Crown Attorneys. He said there is a mass of work when they think they can get it at the other end. We keep reading of vicious, violent crimes, especially sexual ones in British Columbia. The Attorney Gen of that province came before us and said that last year he considered giving his fiat to four cases. It does not seem like a lot to me, when you pick up a Vancouver newspaper and it is full of violence.

Mr. Préfontaine: What we do not know is where you end the potential for applying section 688, and the plea bargaining that may go on, and the judge takes into consideration imposing a much longer and more severe punishment than he would have—

Senator Nurgitz: ... had he had to consider mandatory supervision.

[Traduction]

M. Mosley: On a dit, sénateur, que la Commission des libérations conditionnelles sera au courant de la nature de l'infraction et aura alors le pouvoir de décider si l'individu devrait être remis en liberté après une autre courte période de détention.

M. Préfontaine: Il faut que cette distinction soit faite au moment de la comparution où le détenu a le droit de dire qu'il s'agit d'une infraction mineure et que sa libération ne devrait pas être révoquée. Il a eu un mandat de suspension, il y a eu une audience, puis il y a la décision concernant la révocation. Je ne suis pas certain.

Le sénateur Nurgitz: Je ne le suis pas non plus. Nous avons entendu de nombreux témoignages de personnes qui voudraient que l'on s'en tienne plus rigoureusement à l'article 688, en ce qui concerne le petit nombre de délinquants dangereux. Je vous ai entendu dire, monsieur Mosley, que cela exige un travail considérable et que les résultats sont incertains et qu'il vaudrait mieux faire un effort en imposant une peine initiale assez longue pour se protéger. Je suppose que les gens disent que la peine prend fin de toute façon parce que le mandat se termine un jour, mais aussi que les personnes cherchent une certaine assurance en sachant que les délinquants très dangereux sont enfermés.

M. Préfontaine: Il se peut fort bien que le Parlement, comme l'a dit le Sénateur Hastings, voulait une mesure sévère, et c'est le message qui a été perçu, mais vous ne l'appliquez que dans les circonstances les plus graves. Par conséquent, il s'agit d'un nombre très limité de détenus, et les tribunaux interprètent cette disposition en conséquence. Supposons que, comme option, le Parlement déciderait d'assouplir les critères, alors on reviendrait en arrière, soit à la situation d'avant 1977.

Le sénateur Nurgitz: Je ne parle pas nécessairement d'assouplir les dispositions...

M. Préfontaine: Mais d'utiliser les critères seulement pour imposer une peine plus longue.

Le sénateur Nurgitz: Parler d'une mesure draconienne serait peu dire. C'est la chose la plus dure que l'on peut faire, et je le sais. Je ne suis pas d'accord d'avoir un article auquel on aurait recours uniquement parce que c'est l'article qu'il faut utiliser. Je ne m'en prends pas à M. Mosley de défendre les procureurs de la Couronne. Il a dit qu'il y a un travail énorme à faire. Nous entendons constamment parler de crimes vicieux et violents, particulièrement les infractions d'ordre sexuel en Colombie-Britannique. Le procureur général de cette province a comparu devant nous, et il a dit que l'année dernière il avait pensé donner son autorisation en quatre occasions. A mon avis, ce n'est pas beaucoup quand on sait que les journaux de Vancouver sont remplis de crimes violents.

M. Préfontaine: Ce que nous ne savons pas, quelles sont les limites quant à l'application de l'article 688 et les négociations concernant les plaidoyers, et le juge qui étudie la possibilité d'imposer une peine beaucoup plus sévère et plus longue qu'il ne l'aurait fait...

Le sénateur Nurgitz: ... s'il avait dû tenir compte de la surveillance obligatoire.

[Text]

Mr. Préfontaine: Right. We do not know how many of those are, say, 15 or 20 years where they would ordinarily have been 8 or 10 if they had not suggested making the application. Again, you are back to square one as to what you do with sentencing, discretion of the judiciary, individualizing the sentencing, striking that balance, how much should the judge take into consideration in terms of previous offences, spacing of those offences and seriousness of those offences. That is why I was alluding a while ago to the need to examine the question of sentencing principles, objectives, what you are trying to do with different kinds of people who commit different kinds of offences and then what kinds of guidelines the court should have at its disposal to follow.

Senator Hastings: Is this under consideration?

Mr. Préfontaine: Yes, these are the things we are looking at as a result of suggestions made by the Law Reform Commission and also as a result of some follow-up work that we did in the last several years. We hope to be able to give this information to Dr. MacGuigan within the next three months.

The Chairman: Senator Bosa?

Senator Bosa: I am sorry I am a little late this afternoon. I attended two other committee meetings, so I have a good alibi for you.

The Chairman: Yes, I know you have.

Senator Bosa: If the question I am about to put has already been asked, I would be very pleased to pass the microphone to somebody else.

Two things cropped up in our hearings which I find difficult to reconcile. One of them was alluded to a moment ago by Senator Nurgitz, that mandatory supervision is revoked when an offence is committed, and there is no discrimination as to the kind of offence that was committed. In other words, it could be a minor offence such as not reporting on time, or it could be an indictable offence. Nevertheless, mandatory supervision is revoked. One of the witnesses has told us this and he has given us examples to substantiate that. Now our witness today tells us that the Parole Board has some discretion to evaluate the degree of the offence and perhaps the witness who previously appeared before us was not aware of this particular provision in the Parole Act. Perhaps our witness today could mention the particular section where the members of the Parole Board can evaluate the degree of the offence that is committed and can judge what percentage the revocation of the remission should be for a particular inmate.

Mr. Mosley: I am not an expert on the Parole Act or procedures and this would have to be confirmed by their legal counsel, but my understanding is that the revocation process is itself discretionary. Following a suspension, there is a revocation hearing and it is at that point in time that the decision is

[Traduction]

M. Préfontaine: C'est exact. Donc, nous ne savons pas combien de peines, disons de 15 ou 20 ans, ont été imposées, qui auraient dû être de 8 ou 10 ans, s'il n'avait pas été question d'appliquer cette disposition. Ici encore, nous revenons à la première question. Que devons-nous faire au sujet de la peine, du pouvoir discrétionnaire du juge, de l'individualisation des peines, de l'établissement d'un juste équilibre, et dans quelle mesure le juge devrait tenir compte des infractions précédentes, du temps écoulé entre ces infractions et de leur gravité. C'est pourquoi j'ai fait allusion il y a un moment à la nécessité d'examiner la question des principes et des objectifs en ce qui concerne l'imposition des peines, ce qu'il faut faire face à différents délinquants qui commettent des infractions différentes, et qu'elles seraient les lignes directrices que devraient suivre les tribunaux.

Le sénateur Hastings: Toutes ces questions sont-elles actuellement à l'étude?

M. Préfontaine: Oui, il y a certaines questions que nous étudions à la suite de suggestions faites par la Commission de réforme du droit et aussi pour donner suite au travail que nous avons effectué au cours des dernières années. Nous espérons être en mesure de fournir des renseignements à ce sujet à M. MacGuigan au cours des prochains trois mois.

Le président: Sénateur Bosa?

Le sénateur Bosa: Je regrette d'être un peu en retard cet après-midi. J'ai assisté à deux autres séances de comité, j'ai donc un bon alibi.

Le président: Oui, je le sais.

Le sénateur Bosa: Si on a déjà posé la question, je serais très heureux de céder la parole.

Il y a deux points dans nos discussions que je trouve difficile à concilier. Le sénateur Nurgitz a fait allusion à l'une d'entre eux il y a un moment, en disant que la surveillance obligatoire est révoquée lorsqu'un délinquant commet une infraction et qu'il n'y a aucune distinction quant à la nature de l'infraction commise. En d'autres termes, il peut s'agir d'une infraction mineure, comme ne pas se présenter à l'heure prévue, ou d'un acte criminel. Pourtant la surveillance obligatoire est révoquée. C'est ce que l'un des témoins nous a dit et il a cité des exemples pour illustrer ce fait. Aujourd'hui, notre témoin nous dit que la Commission des libérations conditionnelles a un certain pouvoir discrétionnaire pour évaluer la gravité de l'infraction, donc peut-être que le témoin précédent n'était pas au courant de cette disposition particulière de la Loi sur la libération conditionnelle des détenus. Notre témoin aujourd'hui pourrait peut-être citer l'article particulier voulant que les membres de la Commission des libérations conditionnelles peuvent évaluer la gravité de l'infraction qui est commise et peuvent juger dans quelle mesure la révocation de la réduction de peine devrait s'appliquer à un détenu en particulier.

M. Mosley: Je ne suis pas un spécialiste de la Loi sur la libération conditionnelle des détenus ainsi que sur les procédures à suivre et il faudrait en obtenir la confirmation du conseiller juridique, mais si je comprends bien, le processus de révocation est en lui-même discrétionnaire. A la suite d'une

[Text]

made whether or not to revoke. A certain percentage of those revocations arise out of matters which are not, in fact, offences, but I understand the larger proportion does come from the commission of further offences. Again, that is discretionary and the decision is taken by the Parole Board at a hearing at which the offender has the opportunity to present his side of the story.

I know of one instance where a man was charged with armed robbery in the City of Ottawa. He was suspended after his arrest and, at the revocation hearing, the Board was persuaded that he was not likely to be convicted of the offence and they then lifted the revocation. It is not an absolute matter at all. I suspect that, with the provisions of Bill S-32, there might be more of a temptation not to revoke because of the consequences to the offender.

Mr. Préfontaine: In addition, the inmate has a right to review that decision of revocation.

Senator Bosa: Perhaps the members of the committee have to reconsider this particular aspect. The way it was presented to us was that there was a contradiction in the fact that mandatory supervision has a cascading effect. In other words, that it enables an inmate to integrate himself gradually into society. If a minor offence can cause a revocation of the remission that he has earned, then that particular person has to serve the rest of his sentence and then, at a certain point, he or she is let out without the cascading effect and he is a free citizen without being broken into society again in that gradual way.

The Chairman: Senator Bosa, if I may just interrupt for a minute, I think that reference to a cascading effect was given by one of our witnesses who felt that that would be the ideal situation whereby, if they had to start in a maximum security prison, through good behaviour they could be transferred to an intermediate facility, to a minimum security facility and then to an open farm situation, so that throughout the duration of the sentence which the inmate served, he was cascaded down gradually to a semi-open type of institution. The witness felt that that kind of procedure would help the inmate readapt himself to society. I think that was presented to us as an ideal which would be far more effective than some of the other things that have been done.

Senator Bosa: Madam Chairman, it might have been presented in that perspective, but unless I misunderstood the witness, he also made direct reference to the situation where a person commits a minor offence and his remission is revoked. I recall specifically the witness making reference to this, that there is no purpose in revoking the remission of an individual for a minor offence. That individual would be placed again in an institution where he would serve the rest of his sentence, at which time he would be released and, therefore, he would have

[Traduction]

suspension, il y a une audience et c'est à ce moment-là que la décision est prise concernant la révocation. Un certain pourcentage de ces révocations découle d'infractions, qui n'en sont pas, en fait, mais je sais que la plus grande partie s'applique à de nouvelles infractions. Ici encore, la Commission des libérations conditionnelles a un pouvoir discrétionnaire et prend des décisions au cours d'une audience où le contrevenant peut présenter sa propre version.

Je connais un cas où un homme a été accusé de vol à main armée dans la ville d'Ottawa. Il a été suspendu après avoir été mis en état d'arrestation et, au cours de l'audience concernant la révocation, on a persuadé la Commission qu'il était peu probable qu'il soit condamné pour cette infraction et elle a alors annulé la révocation. Ce n'est pas une question absolue. Je crains qu'étant donné les dispositions du projet de loi S-32, on soit encore plus tenté de ne pas révoquer la surveillance obligatoire à cause des conséquences que cela entraînerait pour le contrevenant.

M. Préfontaine: En outre, le détenu a droit d'en appeler de la décision concernant la révocation.

Le sénateur Bosa: Peut-être que les membres du comité devraient étudier de nouveau cet aspect particulier. Selon la façon dont on nous a présenté la situation, il y avait une contradiction concernant le fait que la surveillance obligatoire constituait une étape du processus de réhabilitation; en d'autres termes, qu'elle permettait au détenu de s'intégrer graduellement dans la société. Si une infraction mineure peut entraîner une révocation de la réduction de peine qu'il s'est méritée, alors ce détenu doit purger le reste de sa peine et, à un moment donné, il est mis en liberté sans bénéficier de la réhabilitation par étapes et il devient un citoyen libre sans avoir pu s'intégrer graduellement dans la société.

Le président: Sénateur Bosa, si vous me permettez de vous interrompre un instant, je crois que l'un de nos témoins, faisant allusion à cette réhabilitation par étapes, a dit que ce serait la situation idéale, c'est-à-dire que si l'on commençait par un établissement à sécurité maximum, et qu'à la suite d'un bon comportement, le détenu serait transféré dans un établissement à sécurité intermédiaire puis dans un établissement à sécurité minimum, pour ensuite être dans une institution à demi surveillée, alors durant toute la période où il purge sa peine, le détenu se dirigerait graduellement vers une institution où la surveillance diminue. Le témoin était d'avis que ce processus aiderait le détenu à se réadapter à la société. Je crois que cela nous a été présenté comme la situation idéale qui serait beaucoup plus efficace que certaines autres mesures qui ont été adoptées.

Le sénateur Bosa: Madame le président, on a pu présenter cela dans cette perspective, mais à moins que j'aie mal compris le témoin, il a aussi fait une allusion directe à la situation où un détenu commet une infraction mineure et où il voit sa réduction de peine révoquée. Je me souviens en particulier que le témoin a fait allusion à cela, et qu'il n'y avait aucune raison de révoquer la réduction de peine d'un détenu pour une infraction mineure. Cet individu serait renvoyé dans une institution où il devrait purger le reste de sa peine, pour ensuite

[Text]

been prevented from having that cascading effect to break gradually into society.

Mr. Préfontaine: Not necessarily, because the Parole Board can still elect to release him on a day parole.

Senator Bosa: Madam Chairman, we have not heard this particular aspect of the Parole Act. We were led to believe, during the hearings that I attended, that the Parole Board had no such discretion and that the interpretation of Bill S-32 was that a minor offence would automatically cancel the remission and force the individual to finish serving his sentence. Was that your understanding?

Senator Nurgitz: It would automatically cancel his entitlement to earn remission. That is all.

Senator Hastings: I would like to get back to this statement that keeps being made that the Parole Board are going to let a man out. Let us be perfectly honest. This individual has been examined at least once if not twice whilst in custody and has been denied parole. He is released on mandatory supervision; he is suspended; the Parole Board then have another look at him and revoke. Please don't tell me that this Board, which has been described to us as very cautious, is suddenly in the next seven, nine or twelve months going to have a change of heart with respect to that inmate.

Mr. Préfontaine: Probably not in the short term.

Senator Hastings: What is the average mandatory supervision?

Mr. Préfontaine: With a 10-year sentence, one-third could be as much as three and a half years. If he violates after three months, he loses the earned remission that he would be entitled to ordinarily. That is what is called the "revolving door." Within that balance of, say, three years, he could possibly be released on parole. All I am suggesting is that the possibility is there.

Senator Bosa: The witnesses have obviously read the testimony which has been presented to the committee. The majority of witnesses, as I understood them, suggested that mandatory supervision is not effective, and that they would want to see those forms that are utilized for mandatory supervision diverted into other areas of endeavour that are more effective. They made some concrete and constructive suggestions in that regard. I would like the witnesses to defend why we should continue with mandatory supervision.

The Chairman: I am not sure that our witnesses should have to defend it.

Senator Bosa: I would like to hear some rebuttal to the testimony that was given to the committee.

[Traduction]

être mis en liberté et par conséquent, il serait privé de sa réadaptation graduelle dans la société.

M. Préfontaine: Pas nécessairement, parce que la Commission des libérations conditionnelles peut toujours décider de lui accorder la libération conditionnelle de jour.

Le sénateur Bosa: Madame le président, nous n'avons pas entendu parler de cet aspect particulier de la Loi sur la libération conditionnelle des détenus. On nous a laissé croire, au cours des audiences auxquelles j'ai assistées, que la Commission des libérations conditionnelles n'avait pas ce pouvoir discrétionnaire et que selon l'interprétation du projet de loi S-32, une infraction mineure entraînerait automatiquement l'annulation de la réduction de peine et obligerait l'individu à finir de purger sa peine. Quelle est votre interprétation?

Le sénateur Nurgitz: Son droit à la réduction de peine serait automatiquement annulé. C'est tout.

Le sénateur Hastings: J'aimerais revenir à cette déclaration qui revient sans cesse voulant que la Commission des libérations conditionnelles libère un individu. Soyons parfaitement honnêtes. Le cas de cet individu a été examiné au moins une fois, sinon deux, pendant qu'il était en détention et on lui a refusé la libération conditionnelle. Il est libéré sous surveillance obligatoire; il est suspendu; la Commission des libérations conditionnelles le juge de nouveau et révoque sa libération. Ne me dites pas que cette Commission, qu'on nous a décrite comme étant très prudente, changera soudainement d'attitude en ce qui concerne le détenu, au cours des sept, neuf ou douze prochains mois.

M. Préfontaine: Probablement pas à court terme.

Le sénateur Hastings: Quelle est la durée moyenne de la libération sous surveillance obligatoire?

M. Préfontaine: Elle est égale au tiers de la peine et dans le cas d'une peine de 10 ans, elle pourrait être d'une durée maximale de trois ans et demi. Le détenu qui commet une infraction après trois mois ne peut mériter la réduction de peine à laquelle il aurait eu droit normalement. C'est ce qu'on appelle la "porte tournante". Il pourrait toujours être libéré sous condition pendant qu'il purge le reste de sa peine, disons trois ans. Je ne fais que laisser entendre que cette possibilité existe.

Le sénateur Bosa: Les témoins ont sûrement lu les témoignages présentés au comité. La majorité des témoins, d'après ce que j'ai compris, ont laissé entendre que la libération sous surveillance obligatoire ne donne pas de bons résultats et qu'ils aimeraient que les mécanismes utilisés dans le cas de la libération sous surveillance obligatoire servent à des fins plus efficaces. Ils ont formulé des suggestions concrètes et constructives en ce sens. J'aimerais que les témoins expliquent pourquoi nous il faudrait maintenir la libération sous surveillance obligatoire.

Le président: Je ne suis pas sûre que les témoins aient à défendre ce point de vue.

Le sénateur Bosa: J'aimerais entendre des avis contraires aux témoignages entendus par le comité.

[Text]

Mr. Préfontaine: We have to go back to 1970 and the reasons mandatory supervision was introduced. It was thought that people would be released but would continue to have some kind of supervision rather than staying in the institution. Perhaps that concept needs re-examination. Is that what those witnesses were saying? Maybe in the evolution of correctional policy, that is one area that needs to be considered. Maybe it is not as effective as it was thought it would be, but what is the alternative?

The alternative is to have release according to some system of eligibility. They could either be released prior to the completion of two-thirds of the sentence or possibly afterwards, but what does that do to the inmate population? You must consider that. Will there be stricter supervision? If a serious incident arises, then the wisdom of the decision will be reflected accordingly. The prison population may rise from 10,000 or 11,000 to 13,000. These are the issues. What will you accomplish? I cannot defend it. It has to be a decision of Parliament. I can only give you facts and some opinion of the potential possibilities and the implications of those possibilities.

If you do away with it, there will be a lot of repercussions. If there are alternatives to it, which there are, you have to look at your sentencing policy and find out what it is you are trying to do. You must consider the Ouimet Commission. You will have to refer to the Law Reform Commission and consider the government statement concerning criminal law in Canadian society, which was made in August of last year. How do those relate to what you are trying to accomplish in terms of sentencing?

This is a release mechanism which can be changed; there is no doubt about that. Parliament has made amendments to the Parole Act and to the provisions for mandatory supervision. You may want to introduce something else which has been time-tested and true, or something which is different, not time-tested, and perhaps more effective.

Mr. Mosley: Most of your witnesses have been from voluntary agencies which assist offenders after release. I believe they tend to subscribe to the view of mandatory supervision which is expressed by the inmates themselves, which is, in effect, that "If I have kept my nose clean for this period of time that I have been in custody, then I am entitled to release; I have earned this remission; and I don't want any parole officer sitting on my back while I am out."

The voluntary agencies tend to have a lot more faith in the willingness of inmates to comply with conditions voluntarily than perhaps some other people do. They feel they could work more effectively with offenders after release if there were, no governmental agency supervising them. That is a position which is sincerely put forward, but it is also a position on which some skepticism may be expressed.

Senator Nurgitz: Your experience tells you that you would not have the same faith.

[Traduction]

M. Préfontaine: Nous devons remonter aux années 1970 et aux raisons pour lesquelles la libération sous surveillance obligatoire a été instaurée. On voulait qu'au lieu de rester en prison les détenus soient libérés tout en continuant d'être assujettis à une certaine surveillance. Il faut peut-être réviser cette position. Était-ce l'argument invoqué par ces témoins? C'est un point qui devrait peut-être être examiné dans le cadre de la refonte de la politique correctionnelle. Elle n'est peut-être pas aussi efficace qu'on l'aurait voulu, mais quelle autre solution peut-on trouver?

On pourrait la remplacer par une libération soumise à un système d'admissibilité. Les détenus pourraient être libérés avant ou après avoir purgé les deux-tiers de leur peine, mais quelles repercussions aurait cette décision sur la population carcérale? Il faut y penser. La surveillance sera-t-elle plus sévère? Si un événement grave survient, on pourra juger alors de la sagesse de la décision. Le nombre des détenus pourrait passer de 10,000 ou 11,000 à 13,000. Voilà les véritables problèmes. Qu'obtiendrez-vous? Il ne m'appartient pas de défendre la cause de la libération sous surveillance obligatoire. C'est au Parlement de décider. Je ne peux que vous exposer des faits ainsi que certaines solutions et leurs repercussions.

Si vous la supprimez, les repercussions seront nombreuses. S'il existe des solutions de rechange, et il en existe, vous devez examiner la politique de la détermination des peines pour préciser vos objectifs. Vous devez étudier les conclusions de la Commission Ouimet, consulter les travaux de la Commission de la réforme du droit et analyser la déclaration faite en août dernier par le gouvernement au sujet du droit pénal dans la société canadienne. Quels liens ces études ont-ils avec ce que vous voulez obtenir en ce qui concerne la détermination des peines?

C'est un mécanisme de libération qui peut être modifié, il n'y a pas de doute là-dessus. Le Parlement a modifié la Loi sur la libération conditionnelle de détenus et les dispositions relatives à la libération sous surveillance obligatoire. Vous voudrez peut-être mettre en place un mécanisme éprouvé et fidèle ou un mécanisme différent, nouveau et peut-être plus efficace.

M. Mosley: La plupart des témoins qui ont comparu devant vous venaient d'organismes bénévoles chargés d'aider les détenus libérés. Je crois qu'ils ont tendance à voir la libération sous surveillance obligatoire comme les détenus qui estiment que s'ils ont réussi à bien se conduire pendant un certain temps de détention, ils méritent d'être libérés sans avoir un agent de liberté conditionnelle sur le dos.

Les organismes bénévoles ont tendance à croire beaucoup plus facilement que d'autres en la bonne volonté des détenus à se conformer aux conditions posées. Ils estiment pouvoir obtenir de meilleurs résultats avec les criminels libérés si aucun organisme gouvernemental ne les supervise. Cette opinion sincère peut être mise en doute.

Le sénateur Nurgitz: Votre expérience vous empêche d'être aussi confiant.

[Text]

Mr. Mosley: Recently, I was having lunch with a colleague, a defence counsel, in a restaurant near the court house. One of his clients came in, sat down at an adjacent table and ordered a beer, whereupon his counsel turned to me and said, "The only condition on that fellow while he is out on bail is that he not drink." Quite frankly, I think that mandatory supervision has the advantage of offering some degree of supervision to the individual at that most crucial stage when he is first introduced back into the community. My own personal view is that I do not have a great deal of faith in the capacity of most inmates to seek, on their own, to control their own behaviour.

Senator Nurgitz: The people from the John Howard Society and the Elizabeth Fry Society tell us that the people who are best served by these various agencies are those who come to seek assistance themselves.

Mr. Mosley: I am sure there is a lot of truth to that, because the person who comes forward on his own is showing some sincerity, that he does want to reform himself. Reformation comes from the individual and cannot be imposed upon him.

My concern is more with the fellow who, if he were not being told to go out and get a job or keep a job, might fall into habits that would be harmful to him as well as to society in general. For every person who is willing to come forward on his own, there must be at least another dozen who will not.

Senator Bosa: What specific part of Bill S-32 deals with the discretionary power that the Parole Board would have to determine the severity of the offence that a person on mandatory supervision would commit which, in turn, would determine the degree of revocation?

Senator Nurgitz: Can the Parole Board not release anyone at any time?

Senator Bosa: I am referring to Bill S-32.

Senator Hastings: It is a regulation of the board.

Senator Bosa: It does not qualify that.

The Chairman: I would think that any of those criteria the board uses at any time are in the regulations. How much is done by regulation is another subject and another problem entirely.

Senator Bosa: Can you refer me to the clause of the bill which states that any offence committed will be qualified according to such and such an act so that it is not an outright statement without qualification?

The Chairman: I am not sure, Senator Bosa. I stand to be corrected by the other members of this committee if it was ever stated by the Solicitor General, Mr. Outerbridge or the National Parole Board that if a person were revoked under this section and has to go back and serve the remainder of his sentence, whether he is still, beyond a doubt, going to be allowed to apply for parole.

Senator Hastings: Mr. Kaplan distinctly said that.

[Traduction]

M. Mosley: Je déjeunais récemment avec un collègue avocat de la défense dans un restaurant situé près de la cour quand un de ses clients est entré, s'est assis à la table voisine et a commandé une bière; mon collègue m'a déclaré alors que cette personne avait été libérée sous caution à la seule condition de ne pas boire. Bien franchement, j'estime que la libération sous surveillance obligatoire permet jusqu'à un certain point de surveiller le détenu au stade critique de sa réinsertion dans la société. Personnellement, je ne crois pas vraiment que les détenus peuvent dans la plupart des cas parvenir, d'eux-mêmes, à se maîtriser.

Le sénateur Nurgitz: Les représentants de la John Howard Society et de la Elizabeth Fry Society affirment obtenir de meilleurs résultats avec ceux qui viennent d'eux-mêmes s'adresser à eux.

M. Mosley: Il y a sûrement beaucoup de vrai dans cette déclaration parce que la personne qui se présente d'elle-même prouve sa ferme intention de se corriger. Le retour à une conduite meilleure doit venir de la personne elle-même et ne peut être imposé.

Je crains davantage que le détenu libéré qui n'est pas poussé à trouver ou à conserver un emploi prenne des habitudes nuisibles pour lui et la société en général. Pour chaque personne consentante, il doit y en avoir au moins une douzaine qui ne le sont pas.

Le sénateur Bosa: Quelles dispositions du projet de loi S-32 traitent du pouvoir discrétionnaire dont la Commission nationale des libérations conditionnelles serait investi pour déterminer la gravité du délit commis par un détenu libéré sous surveillance obligatoire et l'ampleur de la révocation de sa libération?

Le sénateur Nurgitz: La Commission nationale des libérations conditionnelles ne peut-elle pas libérer les détenus en tout temps?

Le sénateur Bosa: Je parle du projet de loi S-32.

Le sénateur Hastings: C'est prévu dans le règlement de la Commission.

Le sénateur Bosa: Il ne fournit pas de précisions à ce sujet.

Le président: Je pense que les critères utilisés en tout temps par la Commission sont prévus dans le règlement. Mais quant à ses effets, c'est une toute autre affaire.

Le sénateur Bosa: Pouvez-vous m'indiquer la disposition du projet de loi qui stipule que tout délit commis sera qualifié en fonction de tel acte pour éviter toute affirmation gratuite.

Le président: Je n'en suis pas sûr sénateur Bosa. Les autres membres du comité peuvent me reprendre, mais je ne crois pas que le solliciteur général, M. Outerbridge, ou la Commission nationale des libérations conditionnelles ait jamais déclaré que le détenu dont la libération a été révoquée conformément à l'article en question et qui est retourné en prison pour purger le reste de sa peine a toujours le droit de demander une libération conditionnelle.

Le sénateur Hastings: M. Kaplan l'a dit très clairement.

[Text]

Mr. Préfontaine: The bill does not preclude that.

The Chairman: It does not preclude it, Mr. Préfontaine has said, but it is not spelled out in the bill.

Mr. Préfontaine: It is not because it is in the Parole Act.

The Chairman: So, for someone mandatory supervision has been revoked, provision is in the Parole Act?

Mr. Préfontaine: The suspension of parole and mandatory supervision comes under section 16 of the Parole Act, and the procedure is set out in section 20 or section 22 of the regulations.

The Chairman: Mr. Mosley has some testimony that he wishes to read.

Mr. Mosley: Yes, Mr. Chairman. This is from the proceedings of December 1, Madam Chairman, Issue No. 32. Mr. Kaplan stated:

Let me stress that this amendment will wipe out the automatic feature of every release that follows a revocation, but it will not eliminate the possibility of a subsequent early release. The National Parole Board will still have the power to consider the cases of all offenders after they have been revoked, and, where the Board is of the opinion that a release on parole is warranted, it will be able to authorize one. So, releases are not automatic, but release is available if the National Parole Board is convinced that the individual can handle it.

Senator Frith: To put this in general terms, a man serving a sentence is always eligible for parole unless there is something that says he is not, but he has to apply for that. Mandatory supervision involves a clock being wound up. That keeps ticking, and when it gets to zero, the inmate is entitled to mandatory supervision; is that right?

Mr. Mosley: That is right.

Senator Frith: What Bill S-32 does, when mandatory supervision is revoked, is not wind up the clock automatically.

Senator Nurgitz: Not necessarily.

Mr. Préfontaine: The inmate forfeits all the remission then standing to his credit. He is no longer eligible to earn remission with respect to any sentence until expiry of the warrant of committal with respect to the sentence he was serving on revocation of the mandatory supervision.

Senator Frith: If I can continue with that metaphor, the minute he goes in and the gate clangs behind him, the clock starts ticking. Nobody has to wind it up, it winds itself up, and it ticks along. When it gets to zero, the inmate is entitled to mandatory release. He is then released, and if he behaves himself, he will not have to go back. But if the inmate commits an offence causing the mandatory supervision to be revoked, he goes back in, and without Bill S-32, the clock winds itself

[Traduction]

M. Préfontaine: Le projet de loi ne l'interdit pas.

Le président: Il ne l'interdit pas, comme l'a dit M. Préfontaine, mais il ne le précise pas expressément.

M. Préfontaine: Il ne suffit pas que ce soit dans la Loi sur la libération conditionnelle de détenus.

Le président: Donc, la Loi sur la libération conditionnelle de détenus prévoit ce qu'il faut faire quand la libération sous surveillance obligatoire a été révoquée?

M. Préfontaine: La suspension de la libération conditionnelle et de la libération sous surveillance obligatoire est visée par l'article 16 de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus et les modalités à ce sujet sont précisées à l'article 20 ou 22 du règlement d'application.

Le président: M. Mosley aimerait nous lire un témoignage.

M. Mosley: Oui, madame le président. Il s'agit d'un témoignage tiré du fascicule n° 32 qui a été déposé pendant la séance du 1^{er} décembre. Je cite les propos de M. Kaplan:

Permettez-moi de signaler que ces modifications permettront d'annuler l'octroi automatique de toutes les libérations qui suivent une révocation, sans supprimer pour autant la possibilité d'une nouvelle mise en liberté anticipée. En effet, la Commission nationale des libérations conditionnelles aura encore le pouvoir d'examiner le cas de tous les détenus dont la liberté a été révoquée et, lorsqu'elle sera d'avis qu'une libération conditionnelle est justifiée, elle pourra l'autoriser. Les libérations ne sont pas automatiques; c'est à la Commission qu'il appartient de décider si le détenu doit être replacé en liberté sous surveillance.

Le sénateur Frith: Pour reprendre les propos du ministre en termes généraux, tout détenu est admissible à la libération conditionnelle à moins d'indication contraire, mais il doit en faire la demande. C'est comme si l'on avait remonté l'horloge et qu'une fois le temps écoulé, le détenu ait le droit d'être libéré sous surveillance obligatoire n'est-ce pas?

M. Mosley: C'est exact.

Le sénateur Frith: Conformément au projet de loi S-32, quand la libération sous surveillance obligatoire est révoquée, l'horloge ne ce remonte-t-elle pas automatiquement?

Le sénateur Nurgitz: Pas nécessairement.

M. Préfontaine: Le détenu est déchu de toute la réduction de peine encore à son crédit. Il ne peut pas en mériter aucune pendant la durée du mandat d'internement afférent à la peine qu'il purgeait à la date de la révocation.

Le sénateur Frith: Si je peux poursuivre la métaphore, à la minute où la porte du pénitencier se referme derrière le détenu, l'horloge se met en marche. Il n'est pas nécessaire de la remonter, elle se remonte toute seule sans cesser de fonctionner. Quand le temps est écoulé, le détenu a le droit d'être libéré sous surveillance obligatoire. Si, une fois libéré, il se conduit bien, il ne sera pas réincarcéré. En revanche, s'il commet un délit qui entraîne la révocation de sa libération

[Text]

up again and starts ticking. What Bill S-32 does is not automatically wind the clock. It can be wound up, I take it, but it will not start immediately.

Mr. Mosley: You are getting into something entirely different, because remission is out.

Senator Frith: Then let us not go to something different. Am I right by saying that the clock does not get wound up again for the balance of the sentence?

Mr. Mosley: That is right.

Senator Frith: He may receive benefits or results similar to the ticking clock in terms of release, but it is not because of the ticking clock?

Senator Nurgitz: Not by entitlement.

Senator Frith: Am I correct?

Mr. Préfontaine: First of all, you start off with the Penitentiary Act, which stipulates the scheme for earned remission. An inmate is entitled to one-third. After the inmate has got to the point of release, out he goes. The parole board always has the option, as the releasing authority, to revoke that mandatory supervision if the inmate does something wrong. Mr. Kaplan's amendment says if, while on mandatory supervision, the inmate does something inappropriate and, it has been found to be so, he is revoked. The situation which is now existing, which allows him to continue to earn remission, does not apply. There is no clock.

Senator Nurgitz: I simply wish to add to what Senator Frith has said. I want to be certain that that is technically correct. A man is sentenced to nine years, but let us forget the first one-third because the parole board has turned him down, and we get to mandatory supervision with three years to go. After release on mandatory supervision, if he commits a technical breach of the conditions of release on day two, his mandatory supervision is revoked. On day four, the National Parole Board, in its wisdom—not by entitlement—can release that person again.

Mr. Préfontaine: Under the Parole Act.

Ms. Joan Nuffield, Policy Analyst, Department of the Solicitor General: They have to wait.

Senator Nurgitz: Yes, you are right.

Mr. Préfontaine: Yes, there is a time period.

Senator Nurgitz: I was only trying to get to Senator Bosa's concern. I agree that Senator Frith did describe it, but there is some time frame involved.

Ms. Nuffield: They have to wait the one-third.

Senator Bosa: Of the balance?

[Traduction]

sous surveillance obligatoire, il retournera en prison et, sans le projet de loi S-32, l'horloge se remontera d'elle-même pour se remettre en marche. Selon le projet de loi S-32, l'horloge ne se remonte pas automatiquement. Elle peut être remontée, d'après ce que je crois comprendre, mais ne se remettra pas en marche immédiatement.

M. Mosley: Vous parlez de quelque chose de tout à fait différent parce qu'il n'est pas question de réduction de peine.

Le sénateur Frith: Ne changeons pas de sujet alors. Ai-je raison de dire que l'horloge ne se remonte pas pour la partie de la peine qu'il reste à purger?

M. Mosley: C'est exact.

Le sénateur Frith: Il peut recevoir des réductions de peine ou tout autre avantage, tout comme quand l'horloge tourne, mais ce n'est pas parce que l'horloge tourne.

Le sénateur Nurgitz: Ce n'est pas parce qu'il y a droit.

Le sénateur Frith: Ai-je raison?

M. Préfontaine: Premièrement, la Loi sur les pénitenciers précise les modalités de la réduction méritée de peine. Le détenu a droit à une libération égale au tiers de sa peine. Quand il est temps d'être libéré, il sort de prison. La Commission de libération conditionnelle qui a l'autorité en matière de libération a la possibilité de révoquer la libération sous surveillance obligatoire de tout détenu qui se conduit mal. Selon la modification proposée par M. Kaplan, si le libéré sous surveillance obligatoire commet un acte répréhensible et est déclaré coupable, sa libération est révoquée. Les modalités actuelles qui lui permettent de mériter une réduction de peine ne s'appliquent pas. Il n'y a pas d'horloge.

Le sénateur Nurgitz: J'aimerais simplement ajouter quelque chose aux propos du sénateur Frith. J'aimerais m'assurer que cette interprétation est juste. Un homme, condamné à purger neuf ans de prison, qui s'est vu refuser la libération égale au tiers de sa peine par la Commission des libérations conditionnelles, obtient une libération sous surveillance obligatoire alors qu'il ne lui reste plus que trois ans à purger. Le deuxième jour de sa libération sous surveillance obligatoire, il enfreint les conditions régissant sa libération qui est révoquée. Deux jours plus tard, la Commission nationale des libérations conditionnelles peut, en toute discrétion, et non par obligation, le libérer de nouveau.

M. Préfontaine: Conformément à la Loi sur la libération conditionnelle de détenus.

Mme Joan Nuffield, analyste en matière de Politique, ministère du Solliciteur Général: Ils doivent attendre.

Le sénateur Nurgitz: Oui, vous avez raison.

M. Préfontaine: Oui, il y a un délai à respecter.

Le sénateur Nurgitz: Je ne voulais que répondre à la question du sénateur Bosa. Je suis d'accord avec la description du sénateur Frith, mais il y a un certain délai dont il faut tenir compte.

Mme Nuffield: Ils doivent attendre d'avoir purgé le tiers de leur peine.

Le sénateur Bosa: Le tiers du reste de leur peine?

[Text]

Ms. Nuffield: Yes.

Senator Bosa: So, that person will serve two years, and on the condition that those two years have been served according to the rules, then, according to Senator Nurgitz's analogy, the third year the inmate is released on remission?

Ms. Nuffield: On remission, yes, because he is eligible to be released on parole after one year.

Senator Bosa: So, assuming that he was not released on parole, he would have had to serve a total of eight years, less the two days he was out?

Senator Nurgitz: As I understand it, Mr. Mosley was trying to assure us—and I thought he was right—that the parole board, being the ultimate releasing authority, could, at any time, revoke mandatory supervision. As I now understand it, upon revocation, the inmate must serve a third of the unexpired portion, or a third of the mandatory supervision.

Mr. Mosley: There is a qualifier to that. Is there not parole by exception?

Ms. Nuffield: It is virtually impossible to use that. You have to be dying or deportable.

Senator Nurgitz: All right. I wanted to get back to a point raised by Senator Bosa and myself earlier. On a technical breach of the conditions, as opposed to a commission of a criminal offence, there are reasonably serious consequences to an inmate. He would lose at least one-third of the mandatory supervision period.

Mr. Préfontaine: If revoked.

The Chairman: The unexpired portion.

Senator Nurgitz: Yes, the unexpired portion. That brings me back to a crusade that was lead by Senator Lapointe earlier, that there really ought to be a difference between technical breaches, heavy breaches if you like, and the commission of a criminal offence, before we do something as drastic as revocation.

Senator Bosa: That is what we have been assured, Madam Chairman. We have been assured that the parole board has the discretion to determine the degree of the severity of the offence and act accordingly.

A further point that has not been mentioned yet deals with an individual out on mandatory supervision who commits an indictable offence. What we were told was that, according to Bill S-32, the individual would have to serve the sentence imposed as a result of committing the indictable offence, plus the balance of the remission earned during the previous sentence.

Senator Frith: You mean it is always consecutive? If an inmate is sentenced to four different sentences on four different charges, and the judge does not say anything, those sentences are considered to be concurrent. The judge has to

[Traduction]

Mme Nuffield: Oui.

Le sénateur Bosa: Donc le détenu purgera deux ans et si il s'est bien conduit pendant ces deux ans, il sera, selon l'analogie du sénateur Nurgitz, libéré la troisième année conformément à la réduction de peine?

Mme Nuffield: Oui, il bénéficiera de la réduction de peine parce qu'il est admissible à la libération conditionnelle après un an d'incarcération.

Le sénateur Bosa: S'il n'était pas libéré sous condition, il devrait purger une peine de huit ans, moins ses deux ans de libération?

Le sénateur Nurgitz: Je crois comprendre que M. Mosley essayait de nous convaincre, et je crois qu'il avait raison, que la Commission des libérations conditionnelles, autorité suprême en matière de libération, pourrait toujours révoquer une libération sous surveillance obligatoire. Je crois comprendre maintenant que le détenu dont la libération a été révoquée doit purger le tiers de la partie de la peine qu'il n'a pas purgée ou le tiers de la libération sous surveillance obligatoire.

M. Mosley: Il y a une nuance à apporter. La libération conditionnelle n'admet-elle pas d'exception?

Mme Nuffield: Il est pratiquement impossible d'invoquer aucune exception. Le détenu doit être à l'article de la mort ou passible d'expulsion.

Le sénateur Nurgitz: Très bien. J'aimerais revenir sur un point soulevé plus tôt par le sénateur Bosa et moi-même. Le détenu qui viole les conditions de son incarcération, sans perpétrer de crime, doit subir des conséquences assez graves. Il perdrait au moins le tiers de la période de libération sous surveillance obligatoire.

M. Préfontaine: Si sa libération est révoquée.

Le président: La partie qu'il n'a pas encore purgée.

Le sénateur Nurgitz: Oui. Cela me ramène à la croisade prêchée plus tôt par le sénateur Lapointe qui prétend qu'il faut établir une distinction entre les infractions aux règles, les infractions graves, si vous voulez, et la perpétration d'un crime avant de prendre des mesures draconiennes au sujet de la révocation de la libération.

Le sénateur Bosa: Nous en avons été convaincus, madame le président. On nous a convaincus que la Commission de libération conditionnelle avait le pouvoir de déterminer la gravité du délit et d'agir en conséquence.

On n'a pas encore parlé du détenu libéré sous surveillance obligatoire qui commet un délit punissable. On nous a dit que, conformément au projet de loi S-32, il devrait purger la peine imposée pour avoir commis un acte punissable ainsi que le reste de la réduction méritée de la peine antérieure.

Le sénateur Frith: Vous voulez dire que c'est toujours cumulatif? Le détenu qui est condamné à quatre peines différentes pour quatre accusations différentes doit purger ces peines de façon consécutive si le juge n'intervient pas. Le juge

[Text]

say they are consecutive sentences. In this case you are saying it is always consecutive?

Mr. Préfontaine: Are you suggesting that if an inmate had three months to go on the original sentence for which he was revoked, and received a sentence of eight months, for the two-month period he does not receive any earned remission?

Senator Bosa: I cannot pinpoint now who testified at this committee that the way S-32 is written it can be interpreted that a person who is under mandatory supervision and commits an indictable offence, regardless of whether he has three months or three years to go, that that indictable offence would, I presume, command a certain sentence from the judge, which sentence would have to be served in addition to the revocation of the remission that that person has earned during the first offence.

The Chairman: Just a moment. Perhaps we should have Dr. Nuffield comment on that.

Ms. Nuffield: Senator Frith is correct. The judge has to say it is to be served consecutively if the situation you described is to occur. I think what you are saying is that in other situations where the two are to be served concurrently, the earning of remission on the new sentence will be affected by S-32. In other words, that portion of the new sentence that overlaps what remains of the old sentence will not be eligible for remission.

Mr. Préfontaine: That is what 24.11(1)(b) says.

Senator Frith: That makes three of us who say that.

Senator Hastings: With respect, all of our witnesses have not been from the after care agencies. We have had the Attorney Gen of British Columbia who was quite vociferous with respect to mandatory supervision. We also had correspondence from the Attorneys Gen of other departments. We have had representatives of the parole officers and the staff of the penitentiary saying that this bill was not the answer and that they did not see any use in mandatory supervision. The only people who have really defended it have been the departments. My question is: You said that if we decided to do away with mandatory supervision there would be a lot of repercussions. Would you care to elaborate on that and tell me what repercussions you see?

Mr. Préfontaine: We would have to determine what kind of inmate population rise there would be, if any. By repercussions, I do not necessarily mean that it would be negative or positive. I meant that you would have to think it through. You would have to consider if you were going to change the criteria for release, for one thing, because if you did not have mandatory supervision, are you going to have the same criteria for release that you have now.

Senator Bosa: One suggestion that has been raised is that we channel the funds that are utilized now for mandatory supervision to different areas to promote integration.

[Traduction]

doit préciser qu'elles sont consécutives. Dans ce cas, vous affirmez qu'elles sont toujours consécutives?

M. Préfontaine: Laissez-vous entendre que le député à qui il ne reste plus que trois mois à purger sur la peine pour laquelle la libération a été révoquée et qui est condamné à purger une autre peine de huit mois pour la période de deux mois qui reste, ne peut mériter de réduction de peine?

Le sénateur Bosa: Je ne peux nommer maintenant le témoin qui a indiqué devant notre comité que, d'après le libellé du projet de loi S-32, on pouvait comprendre que le libéré sous surveillance obligatoire qui commet un délit punissable devait être condamné à une autre peine par le juge, qu'il ait trois mois ou trois ans encore à purger, et que la peine devait être purgée en plus de la période de la réduction de peine méritée révoquée dans le cas du premier délit.

Le président: Un instant. M^{me} Nuffield pourrait peut-être apporter des précisions à ce sujet.

Mme Nuffield: Le sénateur Frith a raison. Le juge doit préciser que la peine doit être purgée de façon consécutive dans le cas que vous décrivez. Je pense que vous voulez dire que si, par contre, les deux peines devaient être purgées de façon consécutive, la réduction méritée dans le cas de la deuxième peine serait assujettie aux dispositions du projet de loi S-32. En d'autres termes on ne pourrait tenir compte de la partie de la nouvelle peine qui chevauche le reste de la première dans le calcul de la réduction de peine.

M. Préfontaine: C'est ce qu'on dit à l'alinéa 24.11(1)b).

Le sénateur Frith: Nous sommes donc trois à dire cela.

Le sénateur Hastings: Sauf votre respect, tous les témoins ne faisaient pas partie d'associations d'assistance postpénale. Le procureur général de la Colombie-Britannique s'opposait assez fortement à la surveillance obligatoire. Nous avons également reçu des lettres des procureurs généraux d'autres ministères. Des représentants des agents de libération conditionnelle et des employés des pénitenciers étaient d'avis que le bill ne constituait pas la solution, et ils ne voyaient aucune utilité à la surveillance obligatoire. Les seuls qui l'ont vraiment défendue sont les ministères. Vous avez déclaré que l'abolition de la surveillance obligatoire aurait beaucoup de répercussions. Pourriez-vous nous expliquer cette déclaration et nous dire quelles seraient selon vous les répercussions?

M. Préfontaine: Il nous faudrait déterminer, le cas échéant, l'augmentation du nombre de détenus. Lorsque je parle de répercussions, je ne veux pas nécessairement dire qu'il y aurait des effets négatifs ou positifs. Tout ce que je veux dire c'est qu'il faudrait y penser sérieusement. Il faudrait déterminer s'il y aurait lieu de modifier les critères pour la libération, d'une part, parce que si la surveillance obligatoire est abolie, il faudrait se demander si les mêmes critères que maintenant seraient utilisés pour la libération.

Le sénateur Bosa: L'une des possibilités qui a été soulevée portait que l'on utilise les fonds actuellement consacrés à la surveillance obligatoire à des secteurs différents afin de promouvoir l'intégration.

[Text]

Senator Hastings: By repercussions, that is what you meant?

Mr. Préfontaine: That is what I meant. That is what I would want to look into, Madam Chairman.

Senator Frith: If the metaphor that was used was right—and apparently it was—under the present situation, without S-32, the clock starts ticking automatically the minute the prisoner goes in. If he gets mandatory supervision and it is revoked and he goes back in, the clock starts ticking again. Under S-32 the second wind up of the clock does not take place. While I can understand that a lot of people are against mandatory supervision and many of them said, in effect, that it was a failure, I do not understand why that is a reason not to go for S-32. It is at least half-way there. I have raised this with some of my colleagues and I believe that in his submission, Mr. Williams said: “I am against it; it is a failure but this is at least a step; it is not even half a loaf, perhaps one-tenth of a loaf, but I would rather have this than nothing”. I am sure that I said to him: “You do not think S-32 goes far enough; if you had your way, you would abolish mandatory supervision but you do admit that it is cutting it down and, therefore, it is better than nothing.” He said he agreed but he wanted to use it as an opportunity to point out why he thought it was a failure. I do not see why a bill that comes along and says at least stop the clock going around the second time is suddenly taken as a bill that should be thrown out, which moves you right back to where you were in the beginning and you have not really abolished any mandatory supervision by doing so. It seems to me that it is only logical to say, if that is the way the committee feels, that we are going to refuse this bill which is at least an improvement, in order to provoke you into throwing the whole bath out. Perhaps that is a good move, but I do not understand the logic of saying: “Let us not pass this bill; we will not give you this much of your dealing with mandatory supervision unless you do the whole thing.”

Senator Nurgitz: Mr. Mosley, I think people have misdirected some of the criticism against the bill. As a practising Crown attorney, do you think there are many situations in which a revised section 688 would better serve the public need, or are you satisfied that you really get what you need out of the court by the sentence you aim for in terms of the initial offence?

Mr. Mosley: It might be useful to have the focus of the issue at the front end when the offender is coming before the court for sentencing. My own view is that—and I am not speaking of departmental policy—the sentencing court is in the best position, having heard all of the evidence relating to the commission of the crime. At that stage it can hear evidence as to the antecedents of the individual, to make some form of finding with respect to the individual which might have or give rise at a subsequent time to further proceedings to determine whether or not the individual should be released. That may be before the same court. It might only be one alternative, but it certainly is one of a number of options that are available in that area.

[Traduction]

Le sénateur Hastings: Lorsque vous parliez de répercussions, c'est ce que vous vouliez dire?

M. Préfontaine: C'est ce que je voulais dire. Ce sont les éléments dont je voudrais qu'on tienne compte, madame la présidente.

Le sénateur Frith: Si la métaphore utilisée était exacte, et il semblerait que ce soit le cas, sans le bill S-32, l'horloge se met automatiquement en marche l'instant où le prisonnier entre au pénitencier. Si on lui accorde la surveillance obligatoire et qu'on la révoque et qu'il retourne au pénitencier, l'horloge se met à nouveau en marche. Avec le bill S-32, l'horloge ne se mettrait pas en marche la deuxième fois. Je comprends que beaucoup de gens s'opposent à la surveillance obligatoire, et beaucoup d'entre eux ont même dit que c'était un échec, mais je ne vois pas là une raison de rejeter le bill S-32. Il s'agit au moins d'une demi-mesure. J'ai soulevé la question avec certains de mes collègues et je crois que dans sa présentation, M. Williams a déclaré: Je suis contre, c'est un échec mais il s'agit au moins d'un pas dans la bonne direction, et c'est mieux que rien. Je lui ai répondu: «Vous pensez que le bill S-32 ne va pas assez loin; s'il n'en tenait qu'à vous vous aboliriez la surveillance obligatoire, mais vous admettez qu'il y a une amélioration, et que c'est par conséquent mieux que rien.» Il a dit qu'il était d'accord mais qu'il voulait profiter de l'occasion pour expliquer pourquoi il croyait que le bill était un échec. Je ne vois pas pourquoi un bill qui prévoit au moins d'empêcher l'horloge de se mettre en marche au deuxième tour est considérée comme étant un bill qui doit être rejeté, ce qui vous ramènerait au point de départ. Il n'y aurait ainsi aucune abolition réelle de la surveillance obligatoire. Si c'est ce que le comité pense, je crois qu'il est logique de dire que nous allons refuser ce bill, même s'il s'agit d'une amélioration, afin de vous obliger à rejeter le tout. Il s'agit peut-être d'une bonne solution, mais je ne comprends pas la logique de dire: «N'adoptons pas ce bill; si vous voulez notre accord sur la surveillance obligatoire, vous devrez y mettre le paquet.»

Le sénateur Nurgitz: M. Mosley, je crois que certains ont mal compris les critiques formulées à l'endroit du bill. En votre qualité d'avocat de la couronne, croyez-vous qu'il existe de nombreuses situations où les besoins du public seraient mieux satisfaits par un article 688 révisé, ou êtes-vous convaincu que vous avez ce dont vous avez besoin des tribunaux au niveau de la sentence que vous essayez d'obtenir au moment de la première infraction?

M. Mosley: Il serait peut-être utile de connaître les faits saillants de l'affaire lorsque le contrevenant se présente devant le tribunal pour le prononcé de la sentence. Il s'agit de mon propre point de vue, et je ne parle pas de politique ministérielle, mais le tribunal qui prononce la sentence est le mieux placé, puisqu'il a entendu tous les témoignages au sujet du crime. A ce moment-là, il peut entendre des témoignages sur les antécédents de l'individu, et faire des constatations au sujet de l'individu qui pourrait donner lieu à des audiences subséquentes visant à déterminer s'il doit être libéré. Il pourrait s'agir du même tribunal. Il ne s'agit peut-être que d'une possibilité, mais il s'agit certainement d'une des nombreuses possibilités offertes à ce niveau.

[Text]

Mr. Préfontaine: I should like to make it absolutely clear insofar as Mr. Mosley and I are concerned, from a justice departmental perspective, that within the present structure and within the context of living with mandatory supervision as we have it, this would have the effect of trying to delay or at least postpone some activity that would normally occur, that is to say, the clock. Insofar as it tries to say at least we will have him here and he has violated the trust that was reposed in him, then he does not deserve to be back out immediately. It is a way to say that we are not playing games with you any more.

Within the context of the overall perspective, I do not want my comments to be misunderstood because we are looking at the overall perspective as well, but that does not preclude that within the short term this amendment does achieve or would achieve some measure of success. That remains to be seen, but that is what the Solicitor General believe. I think that has to be tried, because what else is there at the present time? We have a challenge on the gating—and the Supreme Court knows that—if that is going to be an instrument which will continue to be available.

Senator Hastings: I can only reply to the witness by quoting the words of the minister when he said: "Our conviction is that if mandatory supervision were taken away from this group and they were held behind bars until warrant expiratory, which is what your bill is going to do, their crime statistics would be worse."

Mr. Préfontaine: That could be.

Senator Hastings: That is your minister speaking.

Mr. Préfontaine: No, it is not my minister speaking, but I respect his comment.

Senator Hastings: It is only a delaying mechanism.

Mr. Préfontaine: As far as it goes, in the present structure, that is all you can expect to gain.

The Chairman: I have been looking at the testimony of the Honourable Mr. Williams referred to earlier. It is true that the witness does not think the present system of mandatory supervision is satisfactory for a variety of reasons, and at one point he said that he would rather have the mandatory supervision provisions modernized and improved than use the mentally-ill provisions, which is what we were talking about.

In reply to a question from myself about who should make the decision, he said that he thought the National Parole Board should make it, because they already have the staff, the facilities and have received the reports.

This almost gets back to the recommendation that was made that we abolish mandatory supervision and give the authority to the National Parole Board. In effect, haven't they attempted to take it by their gating procedures? In other words, they have made a decision that they feel these people are not ready to be released, so why shouldn't we give them the proper authority? If these people could only then be released with the authority of the National Parole Board, they would be subject

[Traduction]

M. Préfontaine: Pour M. Mosley et ma part, du point de vue du ministère de la Justice, je veux qu'il soit absolument clair qu'en vertu de la structure actuelle et dans le contexte de la surveillance obligatoire telle qu'elle existe aujourd'hui, on essaierait au moins de retarder certaines activités qui se déroulent normalement, c'est-à-dire l'horloge. Dans la mesure où le tribunal essayait au moins de dire qu'il se présente devant nous et qu'il a abusé de la confiance qu'on lui avait accordée, il ne mérite alors pas qu'on le libère à nouveau immédiatement. C'est une façon de dire que nous ne jouerons plus de jeu avec lui.

Dans le contexte de la situation d'ensemble, je ne veux pas que mes observations soient mal interprétées parce que nous étudions également la situation d'ensemble, mais cela n'exclut pas la possibilité qu'à court terme cette modification réussira ou pourrait réussir dans une certaine mesure. Il faudra voir, mais c'est ce que croit le Solliciteur général. Je crois qu'il doit être jugé, parce que nous n'avons rien d'autre à l'heure actuelle. On conteste actuellement la suspension immédiate—et la Cour suprême le sait—et on ne sais pas si on pourra encore recourir à cette mesure.

Le sénateur Hastings: Je ne peux répondre au témoin qu'en citant le ministre lorsqu'il a dit: «Nous sommes convaincus que si la surveillance obligatoire est abolie pour ces individus, et qu'ils restent derrière les barreaux jusqu'à la fin de leur peine, et c'est ce qui se passera avec votre bill, les statistiques sur le crime seront plus élevées.»

M. Préfontaine: C'est possible.

Le sénateur Hastings: C'est votre ministre qui parle.

M. Préfontaine: Non, ce n'est pas mon ministre qui parle, mais je respecte son opinion.

Le sénateur Hastings: Il ne s'agit que d'une façon de retarder les choses.

M. Préfontaine: Pour l'instant, c'est tout ce qu'on peut s'attendre à gagner.

Le président: J'ai examiné le témoignage de l'honorable M. Williams dont on a parlé plus tôt. Il est vrai que le témoin n'est pas d'avis que le système actuel de surveillance obligatoire est satisfaisant pour diverses raisons, et il a dit à un moment donné qu'il préférerait que les dispositions relatives à la surveillance obligatoire soit modernisées et améliorées plutôt que d'utiliser les dispositions sur les maladies mentales, dont nous parlions.

Lorsque je lui ai demandé qui devrait prendre la décision, il a répondu qu'à son avis ça devrait être la Commission nationale des libérations conditionnelles, parce qu'elle dispose déjà du personnel et des installations et qu'elle a reçu les rapports.

Cette opinion rejoint presque la recommandation portant qu'on abolisse la surveillance obligatoire et qu'on accorde les pouvoirs dans ce domaine à la Commission nationale des libérations conditionnelles. En réalité, n'a-t-elle pas essayé de le faire avec le principe de la suspension immédiate? En d'autres mots, elle a décidé que ces gens n'étaient pas prêts à être libérés, alors pourquoi ne pas lui donner les pouvoirs nécessaires? Si ces gens ne pouvaient être libérés qu'en vertu

[Text]

to mandatory supervision and they would only get out when they had earned it or when they had asked for mandatory supervision and were emotionally and mentally prepared to accept it.

This was one of the great weaknesses that I saw in the present system. If inmates feel they have earned mandatory supervision, they resent its imposition in that last third of their sentences, whereas if they have applied for it and earned it under the parole provisions, they are more likely to try and co-operate.

It seems to me that the attorney general is saying, "Give this authority legally, no matter what the court eventually says."

Senator Frith: That assumes that every parole officer is a fair, decent, honest, straight-forward human being who doesn't abuse his authority. The whole point of mandatory supervision, it seems to me, is that the inmates get an automatic chance at it, with or without the approval of their individual parole officer. We want to keep giving them lots of power, but we don't want to make it such that the only way a person can get out is on the decision of another human being who says he has earned it.

We have come down to some very good principles, Madam Chairman. Is it worthwhile to say that persons who get involved in the system, unless they get embroiled in prison riots or something, no matter what the parole officer says, should get an automatic credit?

The Honourable Mr. Williams is suggesting that nobody gets anything automatically; that unless the Parole Board says he should get it, he shouldn't. As I said at the time, that puts a lot of faith in the Parole Board and, although we have a wonderful Parole Board in Canada, they are human beings.

Mr. Préfontaine: You have to rethink what you are going to do about earned remission if you go that route.

The Chairman: That is right, it is part of the whole process.

Honourable senators, I would like to thank our witnesses on your behalf. They have helped us today and we are very grateful to them for the time they have taken to come here. Thank you very much.

The committee adjourned.

[Traduction]

des pouvoirs de la Commission nationale des libérations conditionnelles, ils seraient visés par la surveillance obligatoire et ne pourraient être libérés que lorsqu'ils auraient mérité ou demandé la surveillance obligatoire et seraient prêts à l'accepter, tant sur le plus émotif que mental.

Il s'agit là selon moi d'une des grandes faiblesses du système actuel. Si les détenus sont d'avis qu'ils ont mérité la surveillance obligatoire, ils n'aiment pas qu'on la leur impose au dernier tiers de leur sentence, alors que s'ils l'ont demandée et qu'il l'ont méritée en vertu des dispositions sur les libérations conditionnelles, il est plus probable qu'ils essaieront de coopérer.

Selon moi, le Procureur général semble dire, «Donnez-lui le pouvoir juridique, peu importe ce que les tribunaux diront éventuellement.»

Le sénateur Frith: On suppose ainsi que tous les agents de libération conditionnelle sont des êtres humains justes, décents, honnêtes et francs, qui n'abusent pas de leurs pouvoirs. Toute la question de la surveillance obligatoire, à mon avis, c'est que les détenus ont automatiquement la chance de l'avoir, avec ou sans l'approbation de leur agent de libération conditionnelle individuel. Nous voulons continuer à leur donner beaucoup de pouvoirs, mais nous ne voulons pas que la libération d'un individu dépende uniquement de la décision d'un autre être humain qui juge qu'il l'a mérité.

Nous en sommes venus à de très bons principes, madame la présidente. Serait-il utile de dire qu'à moins qu'ils ne soient impliqués dans des émeutes ou d'autres incidents du genre dans les prisons, les détenus devraient automatiquement y avoir droit, peu importe ce que pourrait dire l'agent de libération conditionnelle?

L'honorable M. Williams est d'avis que personne ne reçoit quoi que ce soit automatiquement; que sauf si la Commission des libérations conditionnelles est d'avis qu'il devrait en bénéficier, la libération devrait lui être refusée. Comme je l'ai déjà dit, il faudrait avoir une grande foi en la Commission des libérations conditionnelles, et même si nous avons une merveilleuse Commission des libérations conditionnelles au Canada, il reste quand même que ce sont des êtres humains.

M. Préfontaine: Il faudra repenser à ce qu'il faudra faire au sujet de la réduction méritée si vous adoptez ce principe.

Le président: C'est exact, cela fait partie du processus d'ensemble.

Honorables sénateurs, permettez-moi de remercier les témoins en votre nom. Ils nous ont aidé aujourd'hui et nous leur sommes reconnaissants pour le temps qu'ils nous ont consacré. Merci beaucoup.

La séance est levée.

APPENDIX "47-A"

JOHN HOWARD SOCIETY
OF ONTARIO
46 St. Clair Ave. E., 3rd Floor
Toronto, Ontario, M4T 1M9
(416) 925-2205

President: Derek Hayes
Exec. Dir.: Gordon C. MacFarlane

1st March 1983

The Honourable Earl Hastings
The Senate
OTTAWA, Ontario

Re: Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs John Howard Society of Canada
Presentation 22nd February 1983

Dear Sir:

During our presentation to the Standing Committee last week, you asked me what happened to the mandatory supervisees who successfully completed mandatory supervision. I did not have the figures at my finger-tips. I have prepared the attached table from material in the Appendix of a recently-released report of the Autumn 1982 CSC Forecasting Project Offender Population Forecasts: Canada. My table is a consolidation of three tables relating to mandatory supervision, which were used by participants in the forecasting exercise. I will interpret some of the figures so that you can appreciate their flow and then conclude with the answer to your question.

I should say that the 1970-71 figures seem inconsequential as mandatory supervision was being phased in in that period. The other figures show what happened to those who were released on mandatory supervision in each of the fiscal years up to 31st March 1982. It is important to appreciate that the status of each case remains in its fiscal year of release. This means that in the line "Successful to 31st March 1982", those released in 1971-72 have a continuing "no return to penitentiary" success rate of 44.1 per cent after having been "at risk" for about ten years. Those released in 1980-81 have a "no return to penitentiary" rate of 33.3 per cent after having been "at risk" for about two years. You will note that much of that rate can be attributed to a significantly higher rate of "revocation without conviction". It appears that the declining success rate of mandatory supervisees is rooted less in the criminality of the supervisees than in the shifting policies of the National Parole Board with respect to revocation of those who have not committed another indictable offence.

With respect to YOUR QUESTION

Following successful completion of mandatory supervision, some of the supervisees commit a new offence and return to penitentiary. This tabulation shows what happened, up to 31st

APPENDICE «47-A»

JOHN HOWARD SOCIETY
OF ONTARIO
46 St. Clair Ave. E., 3rd Floor
Toronto, Ontario, M4T 1M9
(416) 925-2205

President: Derek Hayes
Exec. Dir.: Gordon C. MacFarlane

Le 1^{er} mars 1983

L'honorable Earl Hastings
Le Sénat du Canada
Ottawa (Ont.)

Objet: Comité sénatorial permanent sur les Affaires juridiques et constitutionnelles Mémoire de la Société John Howard du Canada en date du 22 février 1983

Monsieur,

Lors de la présentation de notre mémoire au Comité permanent la semaine dernière, vous m'aviez demandé ce qu'étaient devenues les personnes libérées sous surveillance obligatoire. Comme je ne disposais pas alors de chiffres à ce sujet, j'ai préparé, à votre intention un tableau tiré de l'appendice d'un rapport récemment publié par la SCC, à l'automne 1983, sur le projet prévisionnel des délinquants Canada. Mon tableau s'inspire des prévisions de trois autres tableaux qui se rapportent à la surveillance obligatoire. Je vais d'abord interpréter quelques-uns de ces chiffres, pour que vous puissiez en apprécier la portée, et je répondrai ensuite à votre question.

Il me faut dire tout d'abord que les chiffres pour 1970-1971 ne semblent pas avoir d'importance, puisque la surveillance obligatoire était mise en application au cours de cette période. Les autres chiffres indiquent ce qu'il est advenu des personnes placées sous surveillance obligatoire, pour chaque année financière jusqu'au 31 mars 1982. Il convient de noter ici que le statut de chaque cas demeure dans l'année fiscale au cours de laquelle est intervenue la libération. Ceci signifie que, dans la ligne «réussi au 31 mars 1982», ceux qui ont été relâchés en 1971-1972 ont un taux de succès continu dit: «aucun retour au pénitencier» de 44.1 p. 100, après avoir constitué «un risque» pour environ 10 ans. Ceux qui ont été relâchés en 1980-1981 ont un taux de «aucun retour au pénitencier» de 33.3 p. 100, après avoir constitué un «risque» pour environ 10 ans. Vous remarquerez qu'une bonne partie de ce risque peut être attribué à un taux appréciablement plus élevé de «révocation sans condamnation». Il semble que le taux de succès décroissant de la surveillance obligatoire s'explique, moins par la criminalité des personnes surveillées que par les changements apportés par la Commission nationale des libérations conditionnelles à la révocation de la surveillance obligatoire, chez ceux qui n'ont pas commis d'autres délits criminels.

Passons maintenant à VOTRE QUESTION

Après avoir complété avec succès leur période de surveillance obligatoire, certains commettent un nouveau délit et sont réincarcérés. Le tableau expose ce qui s'est produit jusqu'au 31

March 1982, to individuals who completed mandatory supervision successfully:

Fiscal Year of Release — All releases = 100%	Completed MS Success-fully	New return to peni-tentiary	Having completed mandatory supervision successfully subsequent return rate to penitentiary
	%	%	
1971-72	61.5	17.4	1 in 3.5
1972-73	59.8	14.4	1 in 4.2
1973-74	63.6	17.3	1 in 3.7
1974-75	62.9	15.6	1 in 4.0
1975-76	58.4	14.4	1 in 4.1
1976-77	55.8	13.7	1 in 4.1
1977-78	61.0	19.6	1 in 3.1
1978-79	59.8	20.2	1 in 3.0
1979-80	55.0	18.8	1 in 2.9
1980-81	56.2	22.9	1 in 2.5
1981-82	(54.6)	(22.9)	(1 in 2.4)

I trust that these figures will be helpful to you.
Yours truly,

Wm. F. McCabe
Coordinator of Research

cc: Mr. J. MacLatchie, JHS of Canada
Mr. G.C. MacFarlane, JHS of Ontario
Mr. M. Harris, JHS of Ontario

mars 1982 pour les personnes qui ont complété avec succès leur surveillance obligatoire:

Année fiscale de la libération — Toutes libérations = 100%	SO complétée avec succès	Retour au pénitencier	Taux de retour au pénitencier de ceux qui ont complété avec succès leur surveillance obligatoire
	%	%	
1971-72	61.5	17.4	1 sur 3.5
1972-73	59.8	14.4	1 sur 4.2
1973-74	63.6	17.3	1 sur 3.7
1974-75	62.9	15.6	1 sur 4.0
1975-76	58.4	14.4	1 sur 4.1
1976-77	55.8	13.7	1 sur 4.1
1977-78	61.0	19.6	1 sur 3.1
1978-79	59.8	20.2	1 sur 3.0
1979-80	55.0	18.8	1 sur 2.9
1980-81	56.2	22.9	1 sur 2.5
1981-82	(54.6)	(22.9)	(1 sur 2.4)

J'espère que ces chiffres vous seront utiles et vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments dévoués.

Wm. F. McCabe
Coordinateur de la recherche

c.c.: M. J. MacLatchie, JHS du Canada
M. G.C. MacFarlane, JHS de l'Ontario
M. M. Harris, JHS de l'Ontario

SOURCE: Autumn 1982 CSC Forecasting
Project Offender Population
Forecasts: Canada Appendix A
Tables R6, R7, R8.

MANDATORY SUPERVISION (by fiscal year of release) —
the percentage of offenders released to MS each year
who have returned to penitentiary following
(Bracketed figures are projections)

FISCAL YEAR CIRCUMSTANCES OF RETURN	70/71	71/72	72/73	73/74	74/75	75/76	76/77	77/78	78/79	79/80	80/81	81/82
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Revocation without conviction												
TABLE R6	0.0	11.3	14.3	11.4	10.6	15.9	21.2	20.3	20.5	23.2	26.4	28.0
Revocation with conviction for indictable offence												
TABLE R7	66.7	27.2	25.9	25.0	26.5	25.7	23.0	18.7	19.7	21.8	17.4	(17.4)
Failed to complete mandatory supervision successfully												
TABLE R8	66.7	38.5	40.2	36.4	37.1	41.6	44.2	39.0	40.2	45.0	43.8	(45.4)
Successfully completed mandatory supervision. Subsequently returned to penitentiary for new conviction												
TABLE R8	33.3	17.4	14.4	17.3	15.6	14.4	13.7	19.8	20.2	18.8	22.9	(22.9)
Returned to peny. since release on mandatory supervision												
TABLE R8	100.0	55.9	54.6	53.7	52.7	56.0	57.9	58.8	60.4	63.8	66.7	(68.3)
Successful to 31 March 82												
TABLE R8	0.0	44.1	45.4	46.3	47.3	44.0	42.1	41.2	39.6	36.2	33.3	(31.7)

SOURCE: Automne 1982 - prévision du SCC - projet de prévisions sur la population délinquante: Canada, Appendice A. Tableau R6, R7, R8		SURVEILLANCE OBLIGATOIRE (par année fiscale de libération) - le pourcentage des personnes placées en SO chaque année financière et qui sont retournées au pénitencier par la suite (les chiffres entre parenthèses sont des projections)											
ANNÉE FISCALE	CIRCONSTANCES DU RETOUR	70, 71 %	71, 72 %	72, 73 %	73, 74 %	74, 75 %	75, 76 %	76, 77 %	77, 78 %	78, 79 %	79, 80 %	80, 81 %	81, 82 %
Révocation sans condamnation	%	0.0	11.3	14.3	11.4	10.6	15.9	21.2	20.3	20.5	23.2	26.4	28.0
TABLEAU R6													
Révocation avec condamnation pour délits donnant lieu à mise en accusation	%	66.7	27.2	25.9	25.0	26.5	25.7	23.0	18.7	19.7	21.8	17.4	(17.4)
TABLEAU R7													
N'ont pas réussi leur stage de surveillance obligatoire	%	66.7	38.5	40.2	36.4	37.1	41.6	44.2	39.0	40.2	45.0	43.8	(45.4)
Ont réussi leur surveillance obligatoire mais ont été réincarcérés à la suite d'une nouvelle condamnation	%	33.3	17.4	14.4	17.3	15.6	14.4	13.7	19.8	20.2	18.8	22.9	(22.9)
TABLEAU R8													
Réincarcérés depuis leur mise en surveillance obligatoire	%	100.0	55.9	54.6	53.7	52.7	56.0	57.9	58.8	60.4	63.8	66.7	(68.3)
Ont réussi au 31 mars 1982	%	0.0	44.1	45.4	46.3	47.3	44.0	42.1	41.2	39.6	36.2	33.3	(31.7)

APPENDIX "47-B"

THE TORONTO JUSTICE COUNCIL

"A coming together of people working
in the Criminal Justice Field"

Mr. Paul Bélisle
Legal and Constitutional Committee
Room 622, Victoria Building
140 Wellington St.
Ottawa, Ont.

Dear Mr. Belisle:

Apparently, you did not receive a copy of the enclosed brief, which was mailed to you earlier. Our apologies for this; however, we hope that the Committee on Legal and Constitutional Affairs can still find time in their agenda to entertain a presentation from the Toronto Justice Council.

Mr. Friesan has been in touch with you about this, and I trust that we will hear from you soon.

Yours sincerely,

Eleanor McDonald,
Co-Chairman,
Toronto Justice Council
Director of Community Education
Toronto Elizabeth Fry Society

encl.

MAILING ADDRESS:

Director of Community Education
The Elizabeth Fry Society of Toronto
215 Wellesley Street East, Toronto, Ont.
M4X 1G1 (416) 924-3708

A BRIEF RESPECTING BILL S-32

PRESENTED BY: THE TORONTO JUSTICE COUNCIL

SYNOPSIS

The Toronto Justice Council sees Bill S-32 as an attempt to "tinker" with a system which needs review, and therefore urges the defeat of this Bill.

Pending a complete review of the system of remission, we believe that Mandatory Supervision *in toto* should be abandoned, and that the concept of earned remission should be reinstated. It is our understanding that the John Howard Society has urged abandonment of Mandatory Supervision and a return to earned remission: we support this position as an interim measure, until the entire system of earned remission can be reviewed.

Persons released from prison should be free to pursue their lives without supervision, and be able to seek assistance and support as they see necessary. Protection of the public is best accomplished by ordinary community legal processes, as well

APPENDICE «47-B»

TORONTO JUSTICE COUNCIL

Monsieur Paul Bélisle
Comité des Affaires juridiques et constitutionnelles
Pièce 622
Édifce Victoria
140, rue Wellington
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

Il semblerait que vous n'avez pas reçu l'exemplaire du mémoire ci-joint que l'on vous avait envoyé. Nous nous en excusons et nous espérons que le Comité des affaires juridiques et constitutionnelles trouvera, malgré tout, le temps d'entendre le témoignage du Toronto Justice Council.

M. Friesan a déjà communiqué avec vous à cet égard.

Dans l'attente de votre réponse, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Eleanor McDonald,
Coprésidente,
Toronto Justice Council
Directeur du service d'éducation communautaire
Toronto Elizabeth Fry Society

Pièce jointe

ADDRESSE POSTALE:

Directeur du service d'éducation communautaire
The Elizabeth Fry Society of Toronto
215, rue Wellesley Est, Toronto (Ontario)
M4X 1G1 (416) 924-3708

MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI S-32

PRÉSENTÉ PAR: LE TORONTO JUSTICE COUNCIL

RÉSUMÉ

Le Toronto Justice Council considère que le projet de loi S-32 ne vise qu'à embrouiller un régime qui a besoin d'être révisé, et préconise donc son rejet.

En attendant que le régime de réduction de peine fasse l'objet d'un examen approfondi, nous croyons que le régime de la surveillance obligatoire devrait être complètement abandonné et remplacé par la réduction de peine méritée. Nous avons appris que la John Howard Society a recommandé l'abolition du régime de la surveillance obligatoire et le rétablissement du régime de la réduction de peine méritée: nous appuyons cette position comme mesure provisoire, en attendant que le programme sur la réduction de peine méritée soit réexaminé au complet.

Les détenus libérés de prison devraient pouvoir vivre leur vie sans être surveillés et obtenir l'aide lorsqu'ils en sentent le besoin. Le public est mieux protégé s'il dispose de services juridiques communautaires ordinaires, et si l'on met les ressources nécessaires à la disposition de ceux qui en ont besoin.

as by having suitable community resources available to those who require them.

DISCUSSION

The proposed amendment to the Penitentiary Act has one main purpose, according to Solicitor General Robert Kaplan's statement to the Senate Committee. It is intended to respond to the concerns of the police and the public by ending the so-called "revolving door syndrome". As we understand the mandatory supervision concept, it has a three-fold purpose. The first is to provide a support system for the person being released. The support is in the form of regulations and supervision and more particularly the threat of being reincarcerated. The second purpose is preventive detention. If a person is suspected to be in danger of criminal involvement, he or she can be detained in order to prevent that involvement. This same action is seen as protecting the public, the third aim of mandatory supervision.

Any system or program must be evaluated in terms of its purpose. Can it accomplish what it sets out to do, and is it the best way to accomplish these aims? The first question, then, is whether mandatory supervision has been a support and whether more supervision will increase this support. There are two ways to get the answer. One is to ask the prisoners themselves how they perceive the support. The second is to look at the results.

With prisoners, the program is very unpopular. They do not regard it as support but rather as interference. The resentment over mandatory supervision has contributed to several prison disturbances over the past decade.

What are the things that a prisoner needs when he or she is released? First of all, they need a place to stay, secondly a job or a source of income, thirdly someone to talk to when the going gets rough. Mandatory supervision has difficulty doing these things. It is not that the parole officers are incompetent or uncaring. It is rather that the persons on mandatory supervision view the role of the officer as an intrusion on their earned freedom and that the program itself stresses surveillance rather than support. Presently such functions as help in finding or providing housing, finding jobs, etc., are most often provided by the private sector and properly so. Because private agencies are usually not considered to be part of the system which incarcerated them and kept them there, the person just released from prison is more likely to ask and receive help from them.

Statistics are inconclusive. As the Solicitor General pointed out in his speech to the Senate Committee, we have no pre-mandatory supervision data to compare with. We do not know whether more crimes are committed under the old system of remissions or under the new system of mandatory supervision. However, the 41 per cent revocation rate is a serious cause for questioning its value.

DISCUSSION

D'après la déclaration faite par le Solliciteur général, Robert Kaplan, au Comité du Sénat, la modification proposée à la Loi sur les pénitenciers a pour principal objet de répondre aux préoccupations de la police et du public en mettant fin au phénomène connu sous le nom de «syndrome de la porte tournante». Le concept de la surveillance obligatoire, tel que nous l'entendons, vise trois objectifs. Le premier est de fournir un dispositif d'assistance aux détenus libérés de prison. Cette assistance se traduit par des conditions et une surveillance et, de façon plus précise, par le régime de réincarcération. Le deuxième objectif de ce régime est la détention préventive. Si l'on pense qu'une personne risque de commettre un acte criminel, on peut la détenir dans le but de l'en empêcher. Cette mesure constitue un moyen de protéger le public, troisième objectif de la surveillance obligatoire.

On peut évaluer un régime ou un programme d'après son objectif. Peut-il atteindre l'objectif qu'il s'est fixé, et représente-t-il le meilleur moyen d'y arriver. La première question est donc de savoir si la surveillance obligatoire a permis de soutenir les détenus, et si une surveillance accrue permettrait d'améliorer ce soutien. On peut y arriver de deux façons: premièrement, en demandant aux détenus ce qu'ils pensent de ce programme; deuxièmement, en analysant les résultats.

Le programme est très impopulaire chez les détenus. Ils ne le considèrent pas comme une forme de soutien, mais plutôt comme une ingérence. L'hostilité qu'ils éprouvent à l'égard du régime de la surveillance obligatoire a provoqué plusieurs désordres dans les prisons au cours de la dernière décennie.

Quels sont les besoins d'un détenu, à sa libération? Premièrement, il a besoin d'un endroit où se loger; deuxièmement, d'un emploi ou d'une source de revenus; troisièmement, d'une personne à qui se confier dans les moments difficiles. La surveillance obligatoire permet difficilement de fournir ce genre de choses. Ce n'est pas parce que les agents de liberté conditionnelle sont incompetents ou peu consciencieux. C'est plutôt parce que les détenus placés sous surveillance obligatoire estiment que l'agent restreint la liberté qu'ils ont méritée et que le programme lui-même met davantage l'accent sur la surveillance que sur le soutien. A l'heure actuelle, l'aide pour la recherche d'un logement, d'un emploi, etc., prouvent le plus souvent du secteur privé, ce qui est tout à fait normal. En effet, la personne libérée de prison est plus portée à se tourner vers les organismes privés pour obtenir de l'aide, car ceux-ci habituellement, ne font pas partie du système qui est responsable de leur incarcération.

Les statistiques sont peu concluantes. Comme le Solliciteur général l'a fait remarquer devant le Comité du Sénat, il n'existe pas de données qui nous permettent de savoir quelle était la situation avant l'introduction de la surveillance obligatoire. Nous ne savons pas si plus de crimes sont commis sous l'ancien régime de réduction de peine ou sous le nouveau régime de surveillance obligatoire. Toutefois, le taux de révocation de 41 p. 100 nous permet de douter sérieusement de l'efficacité du régime.

In the extensive research done by William Outerbridge before mandatory supervision was introduced, *The Tyranny of Treatment*, he concluded that none of the models employed made a statistically significant difference in the recidivist rate. We have no evidence that the results of mandatory supervision are any different. And the proposed amendment to mandatory supervision, with its restriction of the program itself seems to be an admission of failure.

The other two purposes of mandatory supervision are preventive detention and public protection. Both depend on the ability of parole officers to pick out possible offenders and return them to prison. Again we have no evidence that mandatory supervision can accomplish this.

Both the present "gating" policy and the proposed amendment to the Penitentiary Act and the Parole Act are attempts to correct this by increased detention. At best, both these policies only delay the re-entry into society of the person in question. Therefore they are of little use for either prevention or protection. More likely, the added time in prison will increase their dangerousness to the public when they do come out. The policy of more of the same—imprisonment—when imprisonment has failed in the first place does not make sense.

Another aim of the proposed amendment is to correct the revolving door syndrome. Prisoners don't like it because of the uncertainty it creates while on the street. The difficulty is with the technical violations for which a person can be returned to prison. If a new offence is committed the person will be given a new sentence and there will be no revolving door. It is our submission therefore that this difficulty is easily taken care of by a return to the pre-mandatory supervision system, i.e., earned remission.

Negative effects of the amendment

It is the concern of the Toronto Justice Council that the new amendment will have additional negative effects. Already mandatory supervision has undermined motivation to work for an early release. Some prisoners have felt that their chances of having their mandatory supervision revoked are so great that there is little point in working for an early release. The new amendment can only increase that pessimism.

The new amendment would also increase substantially the time served, putting even more pressure on our already overcrowded prisons. Along with the resentment over the amendment itself, this can only add to prison tension and result in even more disturbances. It will become more and more difficult to give adequate protection to prisoners and staff.

But our greatest concern is that the new amendment will dump on the street, without any support, those persons who could most benefit from it. The people with the most difficulty adjusting to the outside are most likely to violate and be returned to prison. Often the stringent rules of mandatory

Dans son ouvrage intitulé *The Tyranny of Treatment*, William Outerbridge fait une longue analyse de la situation qui existait avant l'apparition de la surveillance obligatoire; il conclut qu'il n'y a pas tellement de différence entre le taux de récidive des divers modèles employés. Rien ne prouve que les résultats du régime de surveillance obligatoire soient différents. En outre, le fait qu'on veuille modifier la surveillance obligatoire d'une manière qui limite la portée du programme semble indiquer que le régime est un échec.

Le régime de surveillance obligatoire vise deux autres objectifs: la détention préventive et la protection du public. Ces objectifs ne peuvent être atteints que si les agents de liberté conditionnelle réussissent à repérer les contrevenants éventuels et à les réincarcérer. Encore une fois, nous n'avons aucune preuve que la surveillance obligatoire permet d'y arriver.

La politique régissant la suspension immédiate de la liberté conditionnelle et la modification proposée à la Loi sur les pénitenciers et à la Loi sur la libération conditionnelle de détenus visent à corriger cette situation en prolongeant la durée de la détention. Ces deux politiques ne peuvent, au mieux, que retarder la réintégration du détenu dans la société. Elles s'avèrent donc très peu efficaces tant sur le plan de la prévention que sur celui de la protection. Le fait de prolonger la détention ne fait qu'accroître le risque que présente un détenu pour la société. Il est ridicule de faire subir le même traitement—l'emprisonnement—au détenu, alors que cela n'a donné aucun résultat la première fois.

La modification proposée vise également à corriger le syndrome de la porte tournante. Les détenus se disent hostiles à ce système en raison de l'incertitude qu'il crée une fois qu'ils sont libérés. Le problème vient des infractions techniques pour lesquelles une personne peut être réincarcérée. Si un détenu commet une nouvelle infraction, on lui infligera une autre peine et son droit à une nouvelle libération sera révoqué. Nous demandons donc qu'on règle ce problème en revenant au régime qui existait avant le régime de la surveillance obligatoire, c'est-à-dire à la réduction de peine méritée.

Effets négatifs de la modification

Le *Toronto Justice Council* est d'avis que la nouvelle modification entraînera des inconvénients supplémentaires. Déjà, la surveillance obligatoire sape le désir des détenus d'obtenir une libération anticipée. Certains détenus voyaient très peu d'intérêt à être libérés plus tôt, puisqu'il y avait de grandes chances que leur surveillance obligatoire soit révoquée. La nouvelle modification ne peut donc qu'accroître ce pessimisme.

La nouvelle modification aurait également pour effet d'accroître de façon considérable la durée des peines purgées, aggravant ainsi le surpeuplement de nos établissements. Compte tenu de l'hostilité qu'entraîne cette modification, cela ne peut qu'accroître la tension qui existe dans les prisons, et susciter plus de troubles. Il sera de plus en plus difficile d'assurer une protection adéquate des prisonniers et du personnel.

Mais notre plus grand souci c'est que cette nouvelle modification aura pour effet de libérer, sans soutien aucun, les personnes qui, en fait, auraient le plus besoin d'aide. Ce sont les personnes qui éprouvent les plus grandes difficultés de réadaptation qui sont le plus susceptibles de commettre de

supervision have reduced their chances of making it. Under the new amendment, they will most likely serve the rest of their sentence at the end of which they will be released with no support unless they stumble upon the private sector. When mandatory supervision was first introduced it was these people that they proposed to help. Under the new amendment these people will be left on their own. The new amendment defeats the original purpose of mandatory supervision. Not the purpose, but the solution is wrong. To abandon this purpose is to aggravate the problem.

Public perceptions of crime

The Solicitor General also states that the new amendment is a response to concerns of the public. This concern has to do with the release of dangerous offenders and the lenience with which offenders are treated. The recent Doob report (*Crime: Some Views of the Canadian Public*, by Anthony Doob and Julian Roberts), points out clearly that Canadians have a wrong perception of crime. Canadians see crime as a more serious problem than it in fact is, he found. He also discovered that Canadians vastly overestimate the proportion of crime that involves violence, that they overestimate the number of people on parole who are subsequently involved in a violent offence, that they view the justice system as dealing more leniently with offenders than it actually does, etc. If the Canadian public has been thus misled, then the correct response is not to cater to public wishes, but rather to take steps in correcting public opinion.

We need to ask what the real needs of the system are versus the perceived needs. One of the real needs is in fact a better support base in the community, one that could genuinely help along, rather than impose restrictions. The halfway houses which have recently taken a severe beating in Toronto are such a support base. Another real need is for community alternatives to prison and for these alternatives to be used generally as the response to crime rather than the exception. Another need is a greater public understanding of offenders and offences. This alone would alleviate public fear more than any increase in sentencing could do.

CONCLUSION

Therefore the Toronto Justice Council agrees that we must return to the concept of earned remission without forced supervision. And, if there are concerns about the efficacy of earned remission, that a thorough review of the system should be undertaken. We believe that private community agencies rather than the corrections system is best able to provide support for released prisoners. Should persons re-offend, we already have the whole force of the law to deal with them.

We are concerned that the corrections system seems to be moving toward more supervision and longer sentences. In the past decade or so, many alternatives have been added to the

nouvelles infractions et d'être réincarcérées. Il arrive souvent que les règles restrictives de la surveillance obligatoire réduisent leurs chances de réussite. Avec la nouvelle modification, ils risquent de purger le reste de leur peine pour ensuite être libérés, sans aide aucune, à moins d'avoir la chance d'être pris en charge par un organisme privé. Lorsque le régime de la surveillance obligatoire a été introduit, ce sont ces personnes qu'il envisageait d'aider. Avec cette nouvelle modification, les détenus vont se retrouver seuls. La nouvelle modification va à l'encontre du but principal de la surveillance obligatoire. Ce n'est pas l'objectif du programme mais la solution proposée qui est en cause. On risque d'aggraver le problème si l'on abandonne cet objectif.

Impressions du public sur la criminalité

Selon le Solliciteur général, la nouvelle modification vise à répondre aux préoccupations du public. Celles-ci portent sur la libération des criminels dangereux et sur l'indulgence que l'on témoigne à leur égard. Le rapport Doob, publié récemment (*Crime: Some Views of the Canadian Public*, par Anthony Doob et Julian Roberts), montre clairement que les Canadiens se font une fausse idée de la criminalité. D'après le rapport, les Canadiens considèrent la criminalité comme un problème beaucoup plus grave qu'il ne l'est en réalité. En outre, les Canadiens se font une idée exagérée du nombre de crimes violents qui sont commis et du nombre de personnes placées en liberté conditionnelle qui commettent un nouveau crime violent. Enfin, ils croient que le système judiciaire est beaucoup plus indulgent à l'égard des criminels qu'il ne l'est en réalité. Si les Canadiens ont été induits en erreur, la solution n'est pas de satisfaire à leurs désirs, mais plutôt de prendre les moyens pour corriger leurs fausses impressions.

Il faut chercher à savoir quels sont les véritables besoins au lieu de se fonder sur les hypothèses. Il faut, entre autres, établir un meilleur programme de soutien au sein de la collectivité, programme qui permettrait véritablement d'aider les détenus, au lieu d'imposer tout simplement des restrictions. Les centres de réadaptation, qui ont récemment fait l'objet d'attaques sévères à Toronto, en sont un exemple. Il faudrait également établir des programmes communautaires pour remplacer l'incarcération et faire en sorte que ces solutions soient appliquées de façon générale, au lieu de rester l'exception. Il faut enfin amener le grand public à en savoir plus sur les auteurs de crimes et les délits qui sont commis. Cette solution à elle seule permettrait d'apaiser les craintes du public plus que ne le ferait une augmentation des peines.

CONCLUSION

En conséquence, le Toronto Justice Council est d'avis qu'il faut revenir au concept de la réduction de peine méritée, sans imposer la surveillance. Par ailleurs, si l'on a des doutes sur l'efficacité du programme de réduction de peine méritée, il faut entreprendre un examen approfondi du programme. Nous croyons que les organismes communautaires privés sont plus en mesure que le service correctionnel de venir en aide aux détenus libérés. Pour ce qui est des récidivistes, nous disposons déjà d'une loi pour régler leur cas.

Nous sommes préoccupés par le fait que le système correctionnel semble se montrer plus sévère en matière de surveillance et imposer de plus longues peines. Depuis une dizaine

correctional system with the result that the number of people under supervision has sky-rocketed. At the same time the number being incarcerated has grown. Where under earned remission people were given complete freedom, they are now supervised and the new amendment will have the effect of sending more people back to prison to serve sentences. We deeply deplore this trend and ask the government to take steps to reverse it.

SUMMARY

(A) Regarding the present Bill S-32 now before you, we are against "tinkering" with mandatory supervision. We urge you to defeat this Bill, and review the whole process by which prisoners return to the community.

(B) Regarding support for ex-prisoners in order to enable them to become constructive members of our Society, we urge that the government support the effort of private agencies currently providing services to former prisoners.

d'années, de nombreuses solutions ont été ajoutées au système correctionnel, ce qui a eu pour résultat d'accroître énormément le nombre de gens placés sous surveillance. Pendant la même période le nombre de détenus a augmenté. Alors que, sous le programme de réduction de peine méritée, les détenus bénéficiaient d'une liberté complète, ils sont maintenant surveillés; la nouvelle modification aura pour effet de renvoyer un plus grand nombre de détenus en prison pour purger leur peine. Nous déplorons cette tendance et nous demandons au gouvernement de prendre des mesures pour l'arrêter.

SOMMAIRE

(A) En ce qui concerne le projet de loi S-32 à l'étude, nous nous opposons au fait «d'embrouiller» le régime de surveillance obligatoire. Nous vous encourageons fortement à rejeter ce projet de loi et à entreprendre un examen approfondi du régime qui permet aux prisonniers de se réintégrer dans la collectivité.

(B) En ce qui concerne le soutien accordé aux anciens détenus pour leur permettre de devenir de meilleurs citoyens, nous encourageons le gouvernement à soutenir les efforts déployés par les organismes privés qui se chargent à l'heure actuelle de venir en aide aux anciens détenus.

APPENDIX "47-C"

THE MONTREAL EXCHANGE
THE STOCK EXCHANGE TOWER,
P.O. BOX 61,800
VICTORIA SQUARE,
MONTREAL, QUEBEC
H4Z 1A9

February 12th, 1983

The Honourable Joan Neiman
Chairman
Standing Senate Committee on
Legal and Constitutional Affairs
House of Commons
Ottawa K1A 0A6

Dear Madam:

In my statement before your Senate Committee, I indicated that government agencies could vote bank shares held within the 10 per cent limit. It has been brought to my attention recently that such was not the case for shares acquired after February 17th, 1965. One should note that this restriction on voting rights applies to both federal and provincial governments and their agencies. I would like to apologize for this inaccuracy in my statement.

I should point out that in my opinion this precedent is not particularly relevant for the issues raised by Bill S-31. As I indicated in my statement, the voting right is particularly important in reorganizing or changing rights associated with various classes of shares, mergers, repurchasing or issuance of shares or when a corporation in difficulty must renegotiate its financial commitments. One would readily admit that the risk of such events occurring with Canadian chartered banks is considerably less than for other categories of businesses. Our laws should recognize this reality and, therefore, cannot simply extend the constraint contained in the Bank Act to all other sectors of the economy.

Yours very truly,

Pierre Lortie
President

PL:cb

APPENDICE «47-C»

Bourse de Montréal,
tour de la Bourse,
Case Postale 61,800,
Carré Victoria,
Montréal, (Québec)
H4Z 1A9

Le 12 février 1983

L'honorable Joan Neiman
Présidente
Comité sénatorial permanent
des affaires juridiques et
constitutionnelles
Chambre des communes
Ottawa K1A 0A6

Madame,

Dans la déclaration que j'ai faite à votre Comité sénatorial, j'ai indiqué que les organismes gouvernementaux pouvaient exercer les droits de vote attachés à des actions bancaires, dans la limite des 10 p. 100 qui leur est impartie. On m'a informé récemment que tel n'était pas le cas pour les actions acquises après le 17 février 1965. Il convient de noter que cette restriction sur les droits de vote s'applique à la fois aux gouvernements fédéral et provinciaux ainsi qu'à leurs organismes. Je voudrais m'excuser de cette erreur qui s'est glissée dans ma déclaration.

Je devrais signaler qu'à mon avis ce précédent ne se rapporte pas spécialement aux questions soulevées par le projet de loi S-31. Comme je l'ai indiqué dans ma déclaration, le droit de vote est particulièrement important dans les cas de réorganisation ou de modification des droits rattachés à diverses catégories d'actions, et aussi à l'occasion de fusions, de rachats ou d'émissions d'actions ou lorsqu'une société, en difficulté, doit renégocier ses engagements financiers. On doit admettre d'emblée que de telles éventualités risquent beaucoup moins de se produire parmi les banques à charte canadienne que dans d'autres catégories d'entreprises. Nos lois devraient tenir compte de cette réalité et, par conséquent, elles ne sauraient simplement étendre les restrictions prévues dans la Loi sur les banques à tous les autres secteurs de l'économie.

Veuillez agréer, Madame, mes salutations distinguées.

Le président
Pierre Lortie



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacre-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacre-Cœur
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

Mr. Richard G. Mosley, Legal Counsel, Policy Planning
and Criminal Law Amendments Section;

Mr. Daniel Préfontaine, Legal Counsel, Policy Planning
and Criminal Law Amendments Section.

From the Department of the Solicitor General:

Mrs. Joan Nuffield, Policy Analyst.

Du ministère de la Justice:

M. Richard G. Mosley, conseiller juridique, Section de l'éla-
boration de la politique et des modifications au droit pénal;

M. Daniel Préfontaine, conseiller juridique, Section de l'éla-
boration de la politique et des modifications au droit pénal.

Du ministère du Solliciteur général:

M^{me} Joan Nuffield, analyste de politique.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Tuesday, March 22, 1983

Le mardi 22 mars 1983

Issue No. 48

Fascicule n° 48

Thirteenth proceedings on:

Bill S-32, "An Act to amend the
Penitentiary Act and the Parole Act"

Treizième fascicule concernant:

Projet de loi S-32, «Loi modifiant la Loi sur les
pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de
détenus»

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
Doody	*Olson
*Flynn	Pitfield
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Stollery
Lamontagne	Tremblay
Lang	Walker
Langlois	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
Doody	*Olson
*Flynn	Pitfield
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Stollery
Lamontagne	Tremblay
Lang	Walker
Langlois	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, 23rd November, 1982:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Hastings, seconded by the Honourable Senator Bird, for the second reading of the Bill S-32, intituled: "An Act to amend the Penitentiary Act and the Parole Act".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 23 novembre 1982:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Hastings, appuyé par l'honorable sénateur Bird, tendant à la deuxième lecture du Bill S-32, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus».

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P., que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 22, 1983
(70)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:52 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bosa, Buckwold, Deschatelets, Doody, Flynn, Frith, Hastings, Lapointe, Leblanc, Neiman, Nurgitz, Pitfield and Rousseau. (13)

In attendance: Mr. Philip Rosen, Research Branch, Library of Parliament.

Appearing: The Honourable Robert P. Kaplan, M.P., Solicitor General of Canada.

*Witnesses:**From the Department of the Solicitor General:*

Mr. Fred E. Gibson, Q.C., Deputy Solicitor General;
Mr. A. R. Needham, Director, Policy (Correctional);
Ms. J. Nuffield, Policy Analyst.

The Committee proceeded to consider Bill S-32, "An Act to amend the Penitentiary Act and the Parole Act".

The Honourable Robert Kaplan made a statement and with the other witnesses answered questions.

At 5:48 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Paul Belisle

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 22 MARS 1983
(70)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 52 sous la présidence de l'honorable sénateur Joan Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bosa, Buckwold, Deschatelets, Doody, Flynn, Frith, Hastings, Lapointe, Leblanc, Neiman, Nurgitz, Pitfield et Rousseau. (13)

Aussi présent: M. Philip Rosen, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Comparait: L'honorable Robert P. Kaplan, député, solliciteur général du Canada.

*Témoins:**Du ministère du Solliciteur général:*

M. Fred E. Gibson, c.r., solliciteur général adjoint;
M. A. R. Needham, directeur des politiques (Correction);
M^{me} J. Nuffield, analyste de politique.

Le Comité étudie le projet de loi S-32 «Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus».

L'honorable Robert Kaplan fait une déclaration, puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

A 17 h 48, le Comité suspend ses travaux jusqu'à convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 22, 1983

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-32, to amend the Penitentiary Act and the Parole Act, met this day at 3.45 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators we are pleased to have with us again today the Honourable Robert Kaplan, the Solicitor General of Canada, who has agreed to come and make a final statement to us after our lengthy review of Bill S-32. I have tried to keep Mr. Kaplan informed of our proceedings, and as you know, Dr. Nuffield has been in attendance with us at all meetings, so that I believe the minister has a fairly good idea at this point of the type of testimony we have heard and the questions that have arisen in our minds and the minds of other people. I therefore think that it is very appropriate that Mr. Kaplan come back today, just to make another statement to us before we consider our report on this bill.

With him today he has Mr. Fred Gibson, Q.C., who is the Deputy Solicitor Gen., and Mr. A. R. Needham, Director of Policy in Corrections. We are glad to have Dr. Nuffield with us again today.

Mr. Minister, perhaps you would now like to proceed with your statement, please.

Hon. Robert Kaplan, Solicitor General of Canada: Honourable senators, I would like to thank you for providing me with the opportunity to appear before you again on the subject of Bill S-32. You have heard a bewildering array of views on the subjects of mandatory supervision, remission, gating, and violent offenders, and I will do my best not to add further to the confusion that abounds on these subjects. Indeed, I will attempt to correct some of the erroneous information you have received, by placing this bill in its correct perspective, and by reviewing the various options to the bill that have been put forward to you in the last few weeks.

First, to place Bill S-32 in context, let me again describe its intent, which is to tighten up the mandatory supervision programme so that we have the means to retain in penitentiary those inmates whose mandatory supervision has been revoked because their conduct on the streets has demonstrated they are an unacceptable risk.

Bill S-32 has been criticized by some as being too limited in scope because it does not address the fundamental principles behind each of the components of the sentencing process. I do not dispute that criticism. But Bill S-32 was never intended as a panacea. In fact, if there is one thing which is clear to me after three years as Solicitor General, it is that there are no panaceas, no simple answers, and certainly no clear "solutions", to the problem of the dangerous offender. I am asking

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 22 mars 1983

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le bill S-32, visant à modifier la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, s'est réuni aujourd'hui à 15 h 45 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Joan Neiman (présidente) occupe le fauteuil.

Le président: Messieurs les sénateurs, nous sommes heureux d'accueillir encore aujourd'hui l'honorable Robert Kaplan, Solliciteur général du Canada, qui a accepté de venir nous présenter un dernier exposé suite à notre long examen du bill S-32. J'ai essayé de tenir M. Kaplan au courant de nos délibérations, et comme vous le savez, M. Nuffield a assisté à toutes les réunions, et je crois ainsi que le Ministre a une assez bonne idée à l'heure actuelle du genre de témoignages que nous avons entendus et des questions qui ont été soulevées par nous-mêmes et d'autres personnes. J'estime par conséquent qu'il convient que M. Kaplan revienne aujourd'hui, pour nous présenter un autre exposé avant que nous ne rédigeons notre rapport sur ce projet de loi.

M. Fred Gibson, c.r., Solliciteur général adjoint, et M. A. R. Needham, Directeur des politiques, Corrections, l'accompagnent aujourd'hui. Nous sommes heureux d'accueillir M. Nuffield encore aujourd'hui.

M. le Ministre, pourriez-vous commencer votre exposé?

L'honorable Robert Kaplan, Solliciteur général du Canada: Mesdames et Messieurs les Sénateurs, j'aimerais tout d'abord vous remercier de me donner l'occasion de vous parler à nouveau du projet de loi S-32. Je sais que vous avez déjà entendu des opinions d'une diversité impressionnante concernant la libération sous surveillance obligatoire, le blocage de celle-ci, la réduction de peine et les criminels violents, je m'efforcerai donc de ne pas ajouter à la confusion qui entoure ces questions. Je vais tenter de rectifier certains renseignements inexacts qui vous ont été transmis, en replaçant ce projet de loi dans son contexte et en examinant les diverses solutions de rechange à ce projet de loi qui vous ont été présentées au cours de ces dernières semaines.

Tout d'abord, pour replacer le projet de loi S-32 dans son contexte, je voudrais préciser à nouveau l'objectif poursuivi. Il s'agit de renforcer le programme de libération sous surveillance obligatoire de manière à nous permettre de garder dans nos pénitenciers les détenus dont la liberté sous surveillance obligatoire a été révoquée parce que leur comportement dans la collectivité indiquait qu'ils constituaient un risque inacceptable.

Le projet de loi S-32 a fait l'objet de certaines critiques, selon lesquelles les principes fondamentaux dont s'inspire le processus d'imposition et d'application des peines ne seraient pas abordés et sa portée serait donc trop limitée. Je n'en disconviens pas. Mais ce projet S-32 ne prétend pas être une solution miracle. En fait, s'il est une chose que les trois années que je viens de passer au poste de Solliciteur général m'ont clairement démontrée c'est qu'il n'existe pas de solution mira-

[Text]

for this Bill, Honourable Senators, because it will increase the protection of the public from the risks of crime by convicted criminals. That is the bottom line.

Some of the witnesses you have heard may have attempted to represent their views as full "solutions". I will discuss their proposals in a few minutes, but I would just say at this time that, as you may have gathered yourselves from answers to the questions you posed, there are flaws and serious deficiencies in just about every model put forward. In my opinion, the model proposed in Bill S-32 is the best-balanced available, because it gives primary consideration to public safety, while at the same time having due regard for fairness and humane treatment.

I accept therefore that Bill S-32 is not the total answer—if indeed there is such a thing—to all the problems that result from releasing into the community those inmates who have been denied parole, and who are therefore by definition the poorer risks in the system. But Bill S-32 does, I contend, deal effectively with the immediate problem of incapacitating until sentence expiry those offenders who demonstrate by post-release behaviour that they clearly ought not to be on the streets. It therefore also reduces the problems of the "revolving-door syndrome", with which I believe by now you are all familiar.

It is also important, I believe, to see Bill S-32 in the context of other ongoing criminal justice initiatives, particularly regarding dangerous offenders, and in the context of the history of release in the federal system.

Avant 1970, la partie de la peine qui avait fait l'objet d'une réduction n'était soumise à aucun contrôle. Le détenu était alors libéré sans restriction aucune. Il ne faisait l'objet d'aucune surveillance ni recevait aucune aide, alors que les libérés conditionnels—les bons éléments—bénéficiaient de ces deux mesures, jusqu'à l'expiration de leur peine. Lorsque la surveillance obligatoire a été introduite en 1970, tous les détenus qui obtenaient une mise en liberté se trouvaient donc dans la même situation: ils devaient se présenter à un agent de libération conditionnelle et respecter les conditions fixées par la Commission nationale des libérations conditionnelles. De plus, ils étaient susceptibles d'être renvoyés au pénitencier non seulement s'ils commettaient de nouvelles infractions, mais encore s'ils ne respectaient pas les conditions fixées ou s'ils risquaient de ne pas les respecter. En outre, tous les détenus purgeant la dernière partie de leur peine dans la collectivité, et non pas uniquement les libérés conditionnels, recevaient des conseils destinés à faciliter leur adaptation à la vie de tous les jours. Je pense qu'il s'agit là d'un avantage important qui tend à diminuer les risques de récidive, mais je reconnais que cet argument est contestable. Il est néanmoins un fait incontestable: la surveillance obligatoire a amélioré la sécurité du public.

Comme je l'ai dit, le projet de loi S-32 aura pour effet de renforcer ce programme, et l'initiative qu'a prise, un peu plus tard et de son propre chef, la Commission nationale des libérations conditionnelles en matière de blocage de la libéra-

[Traduction]

cle, ni de réponse simple au problème que pose le criminel dangereux. Ce projet de loi, honorables sénateurs, aura pour effet d'accroître la protection du public contre les risques que des infracteurs qui ont déjà été condamnés commettent de nouveaux crimes. C'est là le fond de la question.

Certains témoins se sont sans doute efforcés de vous convaincre du fait que leurs opinions constituaient des «solutions» complètes. Je vais examiner ces propositions dans quelques minutes, mais je voudrais dès maintenant préciser, et vous vous en êtes déjà certainement rendu compte par les réponses qu'on suscitées vos questions, qu'à peu près toutes les solutions proposées comportent de graves lacunes et des insuffisances. J'estime que la solution proposée dans le projet S-32 est la mieux équilibrée parce qu'elle privilégie la sécurité du public, tout en manifestant un souci de justice et d'humanité pour le traitement des détenus.

Je reconnais donc que le projet S-32 ne constitue pas la solution—si une telle chose peut exister—aux problèmes qui découlent de la mise en liberté des détenus à qui la libération conditionnelle a été refusée et qui constituent donc, par définition, un risque important dans ce système. Je pense néanmoins que le projet S-32 s'attaque efficacement au problème concret de la neutralisation, jusqu'à l'expiration de leur peine, des détenus dont le comportement après leur libération montre clairement qu'ils devraient pas se trouver dans la collectivité. Ce projet fait donc également face aux problèmes que pose le phénomène de «la porte tournante», que vous connaissez tous maintenant.

Je pense qu'il faut également replacer le projet S-32 dans le contexte des autres réformes du système de justice pénale en cours, en particulier de celles qui visent les criminels dangereux et dans celui du régime fédéral de mise en liberté des détenus.

Before 1970, there were no controls over the remitted portion of the sentence. The inmate was released "free and clear". He was given neither supervision nor support, whereas paroles—the good risks—had both, right until sentence expiry. When mandatory supervision was introduced in 1970, therefore, all released offenders were placed in the same situation: they had to report to parole officers, they had to comply with conditions set by the National Parole Board, and they were subject to revocation to the penitentiary not only if they committed new crimes, but also if they violated their conditions, or if they seemed likely to breach the conditions. As well, all offenders serving the last part of their sentence in the community, not just those on parole, were given advice and counsel to help them in their adjustment to everyday life. I believe that this is an important benefit that helps reduce the likelihood of crime, but I concede this is an arguable point. What is not arguable, however, is that public safety has been improved as a result of mandatory supervision. That is a fact.

As I said, Bill S-32 will tighten up the programme and, complementary to this Bill, although it developed later and independently, is the gating initiative of the National Parole Board. Gating, the first instance of which occurred in Septem-

[Text]

tion sous surveillance obligatoire vient compléter ce projet. Le blocage, dont la première application remonte à septembre 1982, empêche la mise en liberté sous surveillance obligatoire des détenus qui constituent, de l'avis de la Commission, un danger immédiat pour le public. En d'autres termes, cette mesure est une amélioration de plus apportée au régime de mise en liberté des détenus, un régime qui, si le projet de loi S-32 est adopté et si la Cour suprême déclare le blocage une mesure de ressort de la Commission, permettra d'assurer au public une protection supérieure à celle dont il jouissait auparavant et certainement plus efficace qu'une lecture rapide des journaux le donnerait à penser.

Il faut également replacer le projet de loi S-32 dans le contexte de la réforme du droit pénal en cours actuellement. Cette réforme s'attache à tous les aspects du Code criminel et des lois pénales connexes. Il s'agit d'une tâche difficile et complexe et qui nécessite beaucoup de temps, une tâche qu'on ne doit pas reporter pour s'occuper de problèmes urgents et immédiats qui se posent et qui continueront à se poser pendant qu'elle est en cours. Le gouvernement a néanmoins reconnu dès le départ la nécessité de s'occuper de certaines questions parallèlement à la réforme. Le projet de loi S-32 en est une, et, compte tenu du résultat du litige actuel, le blocage pourrait en être une autre. La réforme du droit pénal pourra susciter des conclusions et des recommandations plus vastes que celles que nous vous demandons d'examiner par le biais du projet de loi S-32. C'est très bien. Mais, entre-temps, je pense qu'il faut s'efforcer d'améliorer les procédures qui sont sources de problèmes à l'heure actuelle.

I would also point out that Bill S-32, because it retains the principle of mandatory supervision, at the same time preserves the notion of a supervised transitional period for inmates between prison and full freedom in the community. Although some offenders, as a result of Bill S-32, will, after revocation, be held in prison until warrant expiry, at which time they will have to be released without supervision, we feel this is an acceptable price to pay in cases where the principal objective has become protection through incapacitation. As in all criminal justice decisions, there is a delicate balance involved here, a weighing of advantages and disadvantages. As I am sure you are aware, no decision in a system involving public and individual rights can avoid confronting this balance between competing needs and probabilities. In my opinion, in cases where the inmate is still under sentence but due to be released, this balance should tip in favour of a transitional period of supervised release, both to enhance community protection by imposing controls on him and to assist the offender. But, should he demonstrate by his behaviour during the supervised period that he cannot or will not live within certain rules, I think the balance then tips in favour of preventing any subsequent automatic releases through MS. In such cases, where in an extraordinary case the board feels it necessary or justified, it may place the revoked offender on parole near the end of his sentence, in order to provide additional structure and controls in his life on the street for whatever period remains on the sentence.

[Traduction]

ber 1982, prevents the release on mandatory supervision of those inmates deemed by the Board to be an immediate danger to the public. In other words, it is one further incremental improvement in the overall release system—a system that will, if S-32 is passed into law and gating is found by the Supreme Court to be within the power of the Board, result in more public protection with regard to release than has existed in the history of our country, and certainly much greater protection than one might surmise from a random reading of the newspapers.

In addition, S-32 should be seen in the context of the Criminal Law Review which is presently ongoing. The Review will examine every aspect of the *Criminal Code* and related criminal legislation. This is a difficult, complex and time-consuming task, one that should not be diverted to deal with urgent or immediate problems which have arisen and will continue to arise while it is in process. But the Government has recognized from the beginning the need to deal with certain issues in parallel with the review. Bill S-32 represents one such issue. Depending on the outcome of current litigation, gating may be another. The Criminal Law Review may wind up reaching conclusions and recommendations which are more sweeping than the conclusion we reached to ask you to consider S-32. That is laudable. But in the meantime, I feel that there is an urgent need to proceed to make improvements to the procedures that are causing problems at this moment.

Je voudrais également faire remarquer que le projet S-32 retient la notion de surveillance obligatoire tout en maintenant une période transitoire de surveillance des détenus entre leur détention et leur liberté totale dans la collectivité. Il est vrai que le projet S-32 permettra que certains détenus, dont la liberté a été révoquée, demeurent incarcérés jusqu'à l'expiration du mandat de dépôt et qu'ils soient ensuite relâchés sans surveillance. Cette conséquence nous paraît acceptable dans les cas où l'objectif principal est la protection du public par la neutralisation du détenu. Dans le domaine de la justice pénale, il faut toujours s'efforcer d'en arriver à un équilibre difficile, de peser les avantages et les inconvénients. Vous le savez bien, dans un domaine qui met en jeu les droits des individus et ceux de la société, chaque décision doit tenter de concilier des besoins et des exigences contradictoires. J'estime que lorsque le détenu n'a pas fini de purger sa peine, mais doit être relâché, il convient de prévoir une période transitoire de liberté surveillée tant pour accroître la protection du public, en exerçant un contrôle sur le détenu, que pour aider celui-ci. Toutefois, si son comportement au cours de cette période de surveillance indique qu'il lui est impossible de respecter certaines règles ou qu'il s'y refuse, on doit alors empêcher toute possibilité de mise en liberté automatique ultérieure par le biais de la libération sous surveillance obligatoire. En pareil cas, dans des circonstances exceptionnelles, lorsque la Commission pense que cela est nécessaire ou justifié, elle peut, lorsque la peine est presque expirée, libérer sous condition le détenu dont la liberté a été révoquée de manière à structurer et à contrôler davantage son comportement dans la collectivité, jusqu'au terme de sa peine.

[Text]

Some critics argue that all that Bill S-32 accomplishes is to postpone or delay certain crimes until after the expiry of the full sentence. I cannot dispute that. But I do not think that that invalidates the bill, inasmuch as I have direct responsibility for the protection of the public from those offenders sentenced to penitentiary, and inasmuch as I think most criminologists would agree that the main function of most prison terms of longer than a few weeks or months is to incapacitate. Again, I repeat that there are no solutions in imprisonment or in corrections generally. In any system—whether it be traffic regulations or even the raising and education of children—we do not have the answers as to how to control people in all the ways that we might like.

I want now to turn to some of the alternatives to Bill S-32 which have been put to you, and to discuss some of their shortcomings. This is not in any way to prejudice the consideration of any of these alternatives in the context of the Criminal Law Review. Rather, it is to point out some of the great complexities which must be considered in any change to the present balances of sentencing and corrections. I note from the transcripts of your hearings on this subject, that the representatives of the Criminal Lawyers' Association said that the criminal justice system is "synergistic": a change to one part of it will affect many other parts, often in ways which cannot be anticipated or which are not immediately obvious. We must use great caution, therefore, in making any major changes, and in the meantime must rely on the incremental changes, whose consequences can be predicted with reasonable assurance.

You have heard alternative models of both an extreme and a moderate nature. On the one extreme, you have been told by groups such as the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, the John Howard Society of Canada, and the Queen's University Correctional Law Project that we should return to the system prior to 1970, where all federal offenders who behaved well in prison were released before the end of their sentence, to serve the remitted portion of the sentence without supervision or conditions. On the other extreme, you have heard the option put that we should move in the opposite direction, to increase further still the controls over federal offenders by abolishing remission altogether and placing all releases in the hands of the National Parole Board. The first option, that is, the pre-1970 model, has restraint and simplicity on its side, but it has disadvantages of other kinds—and they are major disadvantages, and to my mind unacceptable disadvantages. In effect, offenders would be under no form of control or supervision, even though theoretically still the responsibility of the government. The risk to the public in this option would increase unacceptably. An offender could no longer be returned to penitentiary during the term of his sentence in order to prevent further harm. The only exception would be if he received a new conviction and sentence of two years or more. If, for instance, a child molester were seen loitering near a school yard, or an offender with an alcohol problem that, in the past, has led him into criminal acts, were spending a great deal of time in the tavern, or another offender was always consorting with known criminals, we would be

[Traduction]

Selon certaines critiques, le projet S-32 ne fera que retarder ou remettre à l'expiration totale de la peine la perpétration de certains crimes. Je ne conteste pas ce fait. Mais je ne pense pas que ces critiques remettent en question l'essentiel de ce projet, dans la mesure où je suis directement chargé de protéger le public des actes des personnes détenues dans les pénitenciers et où la plupart des criminologues reconnaissent que le but principal de la majorité des peines d'emprisonnement supérieures à quelques semaines ou à quelques mois est de neutraliser l'infraacteur. Je le répète, il n'existe pas de solution globale dans le domaine correctionnel. Quel que soit le domaine d'ailleurs, qu'il s'agisse du contrôle de la circulation routière ou même de l'éducation des enfants, il n'est pas possible de contrôler les personnes comme on le voudrait.

Je voudrais maintenant examiner certaines solutions de rechange au projet S-32 qui vous ont été présentées et en faire ressortir les faiblesses. Mon propos n'est pas de nuire à l'examen de ces autres solutions dans le cadre de la réforme du droit pénal. J'entends plutôt souligner la grande complexité des facteurs dont il faut tenir compte lorsqu'on veut modifier l'équilibre actuel dans le domaine de l'application des peines et des services correctionnels. J'ai lu dans le compte rendu de vos débats sur cette question que les représentants de la Criminal Lawyers Association ont affirmé que le système de la justice pénale était «une synergie»: la modification d'un de ses aspects touche de nombreux autres de manière souvent imprévisible ou imperceptible au début. Il faut donc être très prudent avant d'apporter des changements importants à ce système et se contenter, dans l'intervalle, de procéder à des modifications partielles, dont il est plus facile de prévoir les conséquences.

On vous a présenté d'autres solutions, tant extrêmes que modérées. D'une part, divers organismes tels que l'Association nationale des Sociétés Elizabeth Fry, la Société John Howard du Canada et le groupe chargé du Correctional Law Project de l'Université Queen's, vous ont déclaré qu'il faudrait revenir au système qui existait avant 1970, dans lequel tous les détenus sous responsabilité fédérale qui s'étaient bien conduits en établissement étaient relâchés avant la fin de leur peine et purgeaient sans surveillance ni condition la partie de leur peine qui avait fait l'objet d'une réduction. D'autre part, on vous a indiqué qu'il fallait se diriger dans une direction tout à fait contraire et contrôler encore davantage les détenus en supprimant complètement toute réduction de peine et en confiant à la Commission nationale des libérations conditionnelles toutes les décisions en matière de libération. La première solution, c'est-à-dire le système d'avant 1970, a l'avantage de la simplicité et celui de n'apporter qu'un minimum de limites à la liberté des détenus; il comporte cependant d'autres inconvénients qui me paraissent graves, et, à mon avis, inacceptables. En effet, les détenus ne seraient soumis à aucune forme de contrôle ou de surveillance, même si théoriquement le gouvernement est encore responsable de leur comportement. Cette solution ferait courir au public des risques inadmissibles. Il ne serait pas possible de renvoyer un détenu au pénitencier pendant la durée de sa peine pour l'empêcher de récidiver. La seule exception serait donc le cas où le détenu subirait une nouvelle condamnation et se verrait imposer une peine de prison égale ou supérieure à deux ans. Si, par exemple, on

[Text]

powerless to act to prevent what, in some cases, would be virtually inevitable crimes. Given some of the heinous crimes committed in the past few years by individuals on mandatory supervision, I would like to think we had the power to prevent at least some of them by acting proactively.

Also, under the pre-1970 model, the majority of offenders would not seek help after release. They would run into a host of practical, often mundane problems which, without help, could blow up in a violent way. Many offenders have never had much success with anything—finding decent housing, getting through times of little money without getting into trouble, finding a job, getting job training, finding decent companions—and they will continue to have little success if they are thrown out into the street, sometimes from conditions of very secure confinement, without assistance. Prison itself can have unintended negative effects which are almost debilitating, effects such as losing the habit and ability to make choices for oneself, losing trust in other people, living only for the day and not thinking or planning ahead in necessary ways. This consequence of imprisonment has been known almost since there were prisons, and it is for these reasons that private aftercare societies sprang up, and eventually government also began assuming the role of helping released offenders. I continue to believe that this period of transition and supervision is, in the end, a greater protection to society than would be the offender's incarceration for the same period. I agree that the existence of mandatory supervision takes away some of the benefit and impact of remission, and may make it less meaningful to inmates, but I cannot see how, in today's reality, we can relinquish the controls and assistance which we have placed on the remitted part of the sentence, without placing the public at risk to an unacceptable degree. I would ask honourable senators not to endorse that end of the spectrum of views.

The other extreme model which has been placed before you would abolish remission and place all releases in the hands of the National Parole Board. This model has the benefit of not releasing offenders before the end of their sentence for reasons related to their good behaviour in prison. Instead, an early release would only occur if the National Parole Board were satisfied that the offender did not represent an undue risk to society. The disadvantages of this model are also considerable; in fact, in some aspects, as I will show, the consequence of this model could be termed disastrous.

First, I would refer honourable senators to the graph that has been distributed. That is the graph showing estimated

[Traduction]

remarquait un pédophile à proximité d'une cour d'école ou un détenu qui a déjà commis des crimes sous l'influence de l'alcool, passer son temps dans une taverne, ou encore, un autre infracteur fréquenter des criminels, nous ne serions pas en mesure d'agir pour empêcher la perpétration de crimes qui, dans certains cas, deviendraient pratiquement inévitables. Étant donné les crimes horribles qu'ont commis des détenus libérés sous surveillance obligatoire ces dernières années, j'estime que nous devrions pouvoir prévenir ne serait-ce qu'un certain nombre de ces crimes.

De plus, dans le cadre du régime d'avant 1970, la plupart des détenus ne chercheraient pas à obtenir de l'aide après leur libération. Ils se heurteraient à une multitude de problèmes pratiques, souvent mineurs, qui peuvent néanmoins, en l'absence d'une aide extérieure, créer une situation explosive. De nombreux détenus ont toujours eu du mal à satisfaire à leurs besoins—trouver un logement décent, vivre des périodes de difficultés financières sans avoir de démêlés avec la justice, trouver un emploi, suivre des stages de formation, fréquenter des compagnons honnêtes—et ces personnes continueront à éprouver de graves difficultés si elles sont remises en liberté sans aucune aide, après avoir été détenues dans des établissements à haute sécurité. L'incarcération peut avoir involontairement des effets négatifs et même débilissants. Les détenus perdent en effet l'habitude et la capacité de prendre des décisions les concernant, ils ne font confiance à personne, ils vivent au jour le jour et deviennent incapables de prévoir et de planifier leurs activités. On connaît depuis longtemps ces conséquences de l'incarcération, et c'est pour ces raisons que des organismes privés d'assistance postpénale ont fait leur apparition et que le gouvernement a, par la suite, également commencé à aider ces personnes. Je persiste à croire que cette période de transition et de surveillance constitue finalement une meilleure protection pour la société que ne le serait l'incarcération de l'infracteur pendant cette même période. Il est vrai que cette mise en liberté sous surveillance obligatoire diminue les avantages et l'intérêt que les détenus peuvent accorder à la réduction de peine, mais il me paraît impossible, dans le contexte actuel, d'abandonner les mesures de contrôle et d'aide qui s'appliquent à la partie de la peine qui a été réduite sans mettre en danger de façon inacceptable la sécurité du public. Je vous incite, messieurs les sénateurs, à ne pas endosser ce point de vue.

L'autre solution extrême qui vous a été présentée consisterait à abolir la réduction des peines et à confier toutes les formes de mise en liberté des détenus à la seule Commission nationale des libérations conditionnelles. Cette solution comporte l'avantage de ne pas libérer les détenus avant qu'ils aient fini de purger leur peine lorsque leur comportement dans le pénitencier le justifie. La CNLC n'accorderait donc une libération anticipée que lorsqu'elle est convaincue que le détenu ne constitue pas un danger pour la société. Cette solution comporte cependant de graves inconvénients; certains d'entre eux, comme je vais le démontrer, pourraient même être qualifiés de désastreux.

Tout d'abord, je demanderais aux honorables sénateurs de prendre le graphique, qui leur a été remis selon lequel, cette

[Text]

increase in growth in penitentiary population if remission were abolished. We expect that penitentiary and provincial prison populations would skyrocket. The model would, according to a recent computer run, cause a population increase of 31 per cent over 10 years, or over 3,400 more inmates than expected, with the continued existence of mandatory supervision, and including the amendment which is before you in Bill S-32.

Currently the great majority of federal and provincial prisoners do not receive parole at any time during their sentence. The federal parole rate is about one out of three, or four out of ten, depending on the way you choose to calculate it. Either way, it means that for at least 60 per cent of federal offenders, the only way to obtain early release is through remission. The Parole Board does not let them out. If remission were abolished, we do not think it likely that the parole rate would increase in any significant way, since those subject to the new control of the National Parole Board would have already been denied parole by the same board. This means that over two-thirds of the penitentiary population would, overnight, begin serving about one and a half times as many months or years behind bars as they presently serve. No matter what the pressures of growing penitentiary populations, the policy of the National Parole Board is not to allow any considerations of overcrowding to enter into the decision-making process which leads to parole; and I can certainly see the justification for that policy of the board, since risk assessment, which is their business, should not be affected by extraneous factors.

Sentencing judges would, I believe, be unlikely to compensate in any significant way for the abolition of remission, possibly believing in part that parole will be available to most offenders at some point in their sentence. So we do not expect any concomitant decrease in sentence lengths. The results are obvious: Prison overcrowding leading to prison violence, the deterioration of programs in prison, security problems, double-bunking, tension, frustrations, increased bitterness among released persons. I believe therefore that until—at enormous cost—we could build enough prisons to accommodate adequately the increased population, the disturbances would increase dramatically. But even with an adequate number of penitentiaries, the prison experience would be immeasurably more negative, because, as many research studies have shown, other things being equal, longer periods in prison are associated with increases, not decreases, in recidivism. And again I would remind you that, even without the increase, Canada already has one of the highest incarceration rates among western industrialized nations, and among the longest sentences. In other words, you are being urged to exacerbate a situation in which we already have one of the highest incarceration rates. It is interesting to note that Canada's crime rate is one-fifth of the crime rate of the United States. Though, per capita, the United States incarcerates twice as many offenders as Canada; based on the crime rates of the two countries, we incarcerate far more than the United States.

[Traduction]

solution entraînerait une montée en flèche de la population des pénitenciers et des prisons. D'après une récente étude informatique, cette solution entraînerait au cours des dix prochaines années une augmentation de 31 p. 100 de la population carcérale, soit plus de 3 400 détenus en surplus, si l'on maintient la surveillance obligatoire, et l'on adopte la modification proposée dans le Bill S-32.

Dans le système en vigueur, la grande majorité des prisonniers des établissements fédéraux et provinciaux ne bénéficie jamais de la libération conditionnelle. La proportion des libérations conditionnelles fédérales est d'environ un tiers ou de quatre sur dix, selon le mode de calcul utilisé. Cela veut dire que pour au moins soixante pour cent des détenus sous responsabilité fédérale, l'unique moyen d'obtenir une libération anticipée est la réduction de peine. La Commission des libérations conditionnelles ne les laisse pas sortir. Si l'on abolissait la réduction de peine, il serait fort peu probable que le taux de libération conditionnelle augmente de manière significative, puisque les détenus qui seraient assujettis au nouveau contrôle exercé par la CNLC se seraient déjà vu refuser la libération conditionnelle par cette même Commission. Cela veut donc dire que du jour au lendemain, les deux tiers de la population carcérale commenceraient à purger derrière les barreaux des peines supérieures d'environ cinquante pour cent à celles qu'ils purgent actuellement. La Commission nationale des libérations conditionnelles a pour politique de ne pas prendre en considération le surpeuplement des pénitenciers, quelle qu'en soit la gravité, lorsqu'il s'agit de prendre une décision en matière de libération conditionnelle; je peux comprendre cette politique puisque l'évaluation des risques—dont est chargée la Commission—ne devrait pas tenir compte des facteurs qui lui sont étrangers.

A mon avis, il est d'autre part fort peu probable que les juges tiendraient à compenser la suppression de la réduction de peine, pensant sans doute que de toute façon, la plupart des détenus bénéficient de la libération conditionnelle à un moment donné. C'est pourquoi nous ne pensons pas qu'une telle solution entraînerait une diminution de la durée des sentences. Les conséquences d'un tel choix sont faciles à deviner: surpeuplement et donc violence dans les prisons, dégradation des programmes dans les prisons, problèmes de sécurité, placement de deux détenus par cellule, tensions, frustrations, vif ressentiment de la part des détenus libérés. Je pense donc que, tant que nous n'aurons pas construit suffisamment de prisons—ce qui entraînerait des coûts énormes—pour être en mesure de recevoir ce surcroît de détenus, le nombre des troubles augmentera de façon spectaculaire. Même avec un nombre suffisant de pénitenciers, l'expérience carcérale serait beaucoup plus négative, puisque les recherches effectuées dans ce domaine indiquent que, toutes choses étant égales par ailleurs, l'augmentation de la durée de l'emprisonnement entraîne une augmentation plutôt qu'une réduction de la récidive. Et encore une fois, j'aimerais vous rappeler que, même sans cette augmentation, le Canada a déjà un des plus forts taux d'incarcération des pays occidentaux industrialisés et est un des pays où les peines d'emprisonnement sont les plus longues. En d'autres mots, on vous incite à exacerber une situation qui nous donne déjà l'un des plus hauts taux d'incar-

[Text]

Nonetheless, one might be prepared to take these chances if the magnitude of the crime problem, and especially the violent crime problem, among non-paroled offenders were such as to justify extreme measures. The reverse, however, is the case, I submit. The public greatly overestimates the number of MS offenders who are convicted of a new crime, and even more grossly overestimates the violence of these offenders. I said during my last appearance before this committee that 6.3 per cent of MS offenders commit a new crime against the person, including all robberies, while out under conditional release. As the attached Figure 2 shows, the crimes for which MS offenders were revoked in 1975 do not amount to even 1 per cent of the homicides and attempted homicides, rapes, assaults or robberies reported to the police in that year. About 23 per cent commit a new crime of some sort.

Therefore, the most unacceptable aspect of this model is that it is unfair to the great majority, who we know from statistical analysis, will not commit new offences of a violent nature, and will in fact commit no new offences at all. And, of course, for these rehabilitated offenders whom we would continue to punish, we will also be paying the very heavy costs of incarceration.

Many persons have said, including the Ouimet Committee over 12 years ago, that it would be desirable to concentrate our efforts on the serious repeat offender against other persons, in order to be more restrained in our treatment of the non-violent offender. I agree; that would be very desirable indeed. Unfortunately, as I note that you have heard from a great many witnesses, the reliable prediction of violence is not presently within our capability. Other witnesses might have gone on to say that, in fact, many experts believe such accuracy will never be possible, both because of the mathematical improbability of predicting rare events without overpredicting events which will never occur, and because violence is so often situationally determined, which is another good reason why we need supervision of the situations offenders get themselves into while out in the community. The chairman of the NPB himself told you that the board cannot predict violence with accuracy, though with some individuals there is a greater degree of certainty. This opinion is borne out by the slight difference between the violent recidivism rate among MS cases and that among parolees; 6.3 per cent versus 4.8 per cent. In short, I am compelled to conclude that we cannot expect that the system will become prescient overnight, or even within the next 20 years, at separating the wheat from the chaff, as regards violent behaviour.

[Traduction]

cération. Il est intéressant de noter que le taux de criminalité au Canada correspond à un cinquième de celui des États-Unis. Compte tenu de la population, par contre, deux fois plus de contrevenants sont incarcérés aux États-Unis qu'au Canada; si l'on se fonde sur les taux de criminalité des deux pays, nous emprisonnons beaucoup plus de gens que les États-Unis.

On pourrait cependant choisir de courir ces risques si l'ampleur de la criminalité, et ne particulier du crime avec violence, chez les détenus qui ne bénéficient pas de la libération conditionnelle, était de nature à justifier de telles mesures. Je pense néanmoins que tel n'est pas le cas. Le public surestime beaucoup le nombre des détenus en liberté sous surveillance obligatoire qui récidivent et surestime encore davantage le caractère violent de ces détenus. J'ai indiqué, lors de ma dernière présence devant ce comité, que 6.3 p. 100 des détenus libérés sous surveillance obligatoire commettaient une nouvelle infraction contre les personnes, y compris les vols qualifiés, après leur mise en liberté sous condition. Comme le montre le graphique 2 ci-joint, les crimes ayant entraîné la révocation de la liberté sous surveillance obligatoire correspondent, en 1975, à moins de un pourcent des homicides et tentatives d'homicides, viols, voies de fait ou vols qualifiés signalés à la police au cours de cette même année. Environ 23 p. 100 d'entre eux commettent une nouvelle infraction.

Par conséquent, un des aspects les plus critiquables de cette solution est qu'elle est tout à fait injuste pour la grande majorité des détenus qui, d'après nos analyses statistiques ne commettront pas d'autres infractions avec violence, et en fait, ne commettront aucune autre infraction. Et, bien entendu, pour ces détenus réadaptés que nous continuerions à punir, nous devrions aussi payer les frais très élevés d'incarcération.

Selon de nombreuses personnes, dont les membres du Comité Ouimet qui a présenté son rapport il y a plus de 12 ans, il conviendrait de concentrer nos efforts sur les détenus qui commettent des crimes graves contre les personnes, pour ainsi traiter plus généreusement ceux qui ne commettent pas de crime avec violence. Je suis bien d'accord; cela serait éminemment souhaitable. Malheureusement, comme vous l'ont déclaré un grand nombre de témoins, nous sommes actuellement incapables de prédire avec certitude la dangerosité des détenus. D'autres témoins vous ont peut-être indiqué que la plupart des spécialistes pensent que, dans ce domaine, il est impossible d'en arriver à des prédictions précises. D'une part, il est en effet mathématiquement impossible de prédire des événements peu fréquents sans se tromper sur la fréquence d'événements qui ne se produiront jamais et d'autre part, la violence est bien souvent déterminée par la nature de la situation (ce qui constitue une autre excellente raison de surveiller les activités des détenus remis en liberté dans la collectivité). Le président de la CNLC vous a lui-même déclaré que la Commission ne pouvait prédire avec précision les risques de violence, même si le degré de certitude est plus élevé quand il s'agit de certains individus. La légère différence constatée entre les taux de récidive avec violence entre les détenus libérés sous surveillance obligatoire et les détenus bénéficiant d'une libération conditionnelle 6.3 p. 100 confirme d'ailleurs cette opinion; 6.3 p. 100 contre 4.8 p. 100. Bref, je

[Text]

This model—the abolition of earned remission—removes a valuable prison disciplinary tool. This will increase the amount of time served in prison, and will add enormously to the problems of imprisonment. The model is appealing because it is tidy and we tend to think that when things are not tidy, they are somehow out of kilter. Well, in my opinion, we would be paying an enormous moral, social and financial price for tidiness.

I want to spend a few more minutes talking about remission, because it is clear that a great many false impressions about this program may have been gleaned from some of the witnesses who have appeared before you. Some claim to believe that the loss of remission as a disciplinary tool in our penitentiaries and provincial prisons would not make any practical difference to the running of our institutions. I can only say that the overwhelming majority of our penitentiary wardens, the people on the line, as well as of the federal and provincial heads of corrections departments, disagree. The growth of civil rights awareness has given inmates an entitlement to various things which previously were privileges, and whose granting or denial therefore could be used by prison staff as an incentive to inmates' good conduct. Given this development, I believe that remission has become all the more important in the control of inmates. Some people like to criticize remission because it does not encourage good or exceptional behaviour, it only inhibits bad behaviour, or failure to participate in programs. I think that, even if it only does this, it is nonetheless very useful indeed. It may, in fact, be asking a bit too much of a society of captives to ask them to go beyond the norm of acceptable behaviour, and instead strive for above-average performance. We are doing well, I think, if we get order out of what could be chaos.

In 1978, the law of remission and the administrative procedures which govern it were changed dramatically. Under the old system, an inmate was credited with one-quarter of his sentence off as statutory remission, and he could only forfeit statutory remission through a judicial or quasi-judicial procedure establishing that he had escaped custody, had committed a serious offence against the rules of the institution, or had violated the conditions of release, and was revoked. I think that many persons who have discussed Bill S-32 before you are confusing this old system of statutory remission with our present system. In addition, under the old system, the inmate could "earn" up to three days a month off for program participation. Once earned, this "old earned remission" could never be lost, even for revocation from a conditional release. As well, there used to be provision for penitentiary staff to "re-credit" an inmate with remission which he had forfeited, if

[Traduction]

suis forcé d'en conclure qu'il est tout à fait irréaliste de s'attendre à ce que le présent système sache, à bref délai ou même au cours des 20 prochaines années, comment séparer le bon grain de l'ivraie, lorsqu'il s'agit de comportements violents.

Cette solution—la suppression de la réduction méritée de peine—fait également disparaître la réduction de peine, moyen fort utile pour faciliter la discipline dans les prisons. Cette solution augmentera la durée des peines purgées derrière les barreaux et donc la nature des problèmes qu'entraîne l'incarcération. Cette solution paraît satisfaisante parce qu'elle est méthodique et nous avons parfois tendance à penser que les solutions partielles risquent d'entraîner une certaine confusion. A mon avis, pourtant, cette solution entraînerait des coûts disproportionnés sur les plans moral, social et financier.

Je voudrais consacrer quelques instants encore à vous parler de la réduction de peine, parce que certains témoins qui ont comparu devant vous risquent de vous avoir donné des impressions fausses concernant ces programmes. Pour un certain nombre d'entre eux, la suppression de la réduction de peine en tant que moyen disciplinaire n'aurait pratiquement aucun effet sur le fonctionnement de nos pénitenciers et de nos prisons. Je me contenterai de mentionner que l'immense majorité des directeurs de pénitenciers, des personnes en cause ainsi que des directeurs des services correctionnels fédéraux et provinciaux ne partage pas cette opinion. L'accent mis récemment sur les droits civils des détenus leur donne maintenant droit à certains avantages qui n'étaient auparavant que des privilèges et que le personnel des prisons pouvait donc utiliser pour inciter les détenus à bien se conduire. Cela étant, je pense que la réduction de peine jouera désormais un rôle encore plus important dans le contrôle des détenus. Certains critiquent la réduction de peine parce qu'elle n'encourage pas les détenus à bien se comporter et qu'elle ne fait que décourager les comportements inacceptables ou le refus de participer aux programmes mis sur pied. Même dans ce cas, je penserais que cette mesure est fort utile. Il me paraît peu réaliste de demander à un groupe de détenus de ne pas se contenter d'un comportement acceptable, mais de s'efforcer d'avoir un comportement supérieur à la moyenne. Il me semble que faire régner un certain ordre dans ce qui pourrait être la confusion constitue déjà une réussite.

Le droit concernant la réduction de peine et les procédures administratives dans ce domaine ont subi des modifications importantes en 1978. Dans l'ancien système, chaque détenu voyait sa peine diminuer d'un quart à titre de réduction de peine statutaire et il ne pouvait être déchu de ce droit qu'à la suite d'une procédure judiciaire ou quasi judiciaire, au cours de laquelle il fallait établir qu'il s'était évadé, qu'il avait gravement manqué aux règlements de l'établissement, qu'il n'avait pas respecté les conditions attachées à sa libération, et donc qu'il fallait la révoquer. Il me semble que de nombreuses personnes qui vous ont présenté leurs commentaires sur le projet S-32 confondent l'ancien système de réduction de peine statutaire et le système actuel. De plus, dans l'ancien système, le détenu pouvait «mériter» une réduction de trois jours par mois pour sa participation aux programmes mis sur pied. Cette «ancienne réduction méritée de peine» ne pouvait, une fois

[Text]

to do so was deemed in the interest of the rehabilitation of the inmate. In practice, such "re-crediting" was fairly common.

Under the new remission system, all remission must be earned. It is never granted automatically at the day of admission, as statutory remission used to be, though for administrative and planning purposes, inmates' earliest mandatory release dates are calculated at the time of admission. Each inmate is assessed every month by his case management team in order to determine what amount of remission should be earned for the past month. Inmates are informed quarterly of any failure to earn. It is not at all true, as you have been told, that they must earn all or nothing. They can earn all, or any portion of their remission, depending on their behaviour. They can lose unlimited amounts of remission, once it is earned, for serious disciplinary offences, if the independent chairperson on the disciplinary board so rules. They cannot earn remission for program participation while in segregation.

In addition, the law of 1978 wiped out the prison staff's power to re-credit remission. Now, only the National Parole Board can re-credit remission, and only at the time of a revocation and their criteria for doing so are so restrictive that re-crediting is only a rare occurrence now: for example, it was done only 32 times in 1982.

Honourable senators, I will just close by saying that there is no question that there is now—as there always has been—controversy surrounding the subject of mandatory supervision. Not all parties are or could be satisfied with Bill S-32 or any alternative approach, simply because not all parties could ever agree on the subject of MS itself. This is as true, I have found, among well-informed and professional participants in the justice system as it is among ordinary Canadian citizens who know only what they read about MS in the media. This, to me, underlines the wisdom of an incremental approach, especially in view of the progress of the Criminal Law Review.

There is a ferment in the field of corrections; there always has been and probably there always will be. I am interested in it and I am a contributor to it. I know that the Senate and individual senators would be welcomed participants. What are the theories which our programs and policies reflect? Why do

[Traduction]

accordée, lui être retirée, même dans le cas d'une révocation d'une mise en liberté sous condition. Il existait également une disposition qui permettait au personnel du pénitencier de «réattribuer» au détenu une réduction de peine qui lui avait été supprimée, si une telle mesure devait faciliter la réinsertion sociale du détenu. En fait, cette «réattribution» des réductions de peine était pratique courante.

Dans le nouveau système de réduction des peines, toute réduction de peine doit être méritée. Cette réduction n'est jamais accordée automatiquement à l'arrivée du détenu, comme c'était le cas pour la réduction de peine statutaire, même si, pour des fins de planification administrative, les dates à partir desquelles les détenus peuvent bénéficier de la libération sous surveillance obligatoire sont calculées en tenant compte de la réduction de peine. Chaque détenu fait l'objet d'une évaluation mensuelle par l'équipe de gestion des cas pour déterminer la réduction de peine qu'il a méritée. Chaque trimestre, les détenus sont prévenus des jours de réduction de peine refusés. Contrairement à ce que l'on vous a dit, il n'est pas du tout exact que les détenus doivent mériter la réduction de peine maximale, sans quoi ils n'en obtiennent aucune. Ils peuvent accumuler tous les jours de réduction de peine ou seulement quelques-uns de ces jours, selon leur comportement. Ils peuvent cependant perdre la réduction de peine méritée s'ils commettent des infractions disciplinaires graves lorsque le président de l'extérieur siégeant au comité de discipline en décide ainsi. Ils ne peuvent mériter une réduction de peine pour leur participation aux programmes lorsqu'ils font l'objet, d'une mesure d'isolement.

En outre, depuis la loi de 1978, le personnel des pénitenciers ne peut réattribuer à un détenu la réduction supprimée. Désormais, seule la Commission nationale des libérations conditionnelles peut décider de réattribuer cette réduction de peine, et ce, uniquement à l'occasion de la révocation d'une libération; les critères utilisés dans ce domaine sont ni restrictifs que cette réattribution est maintenant rarement accordée: par exemple, il n'y en a eu que 32 en 1982.

Messieurs les sénateurs, je dirai, en guise de conclusion, que la question de la mise en liberté sous surveillance obligatoire ne cesse, qu'elle n'a jamais cessé, sans aucun doute, de soulever des controverses. Si le projet de loi S-32 ou si aucune autre solution de rechange, ne répond ou ne peut répondre à certaines exigences, c'est tout simplement que tous les intéressés ne peuvent tomber d'accord sur la question même de la mise en liberté sous surveillance obligatoire. J'ai pu le constater tant chez les participants les mieux informés, et chez les professionnels du système de justice, que chez les Canadiens moyens, qui ne connaissent de la mise en liberté sous surveillance obligatoire que ce qu'ils en lisent dans les journaux. Voilà qui confirme, à mes yeux, la validité d'une approche graduelle, surtout à la lumière des progrès que réalise la réforme du Code criminel.

Le domaine correctionnel est en effervescence; il l'a toujours été et le sera probablement toujours. C'est un domaine auquel je m'intéresse et auquel j'entends apporter ma contribution. Je sais que la participation du Sénat et des sénateurs eux-mêmes recevrait un accueil favorable. Sur quelles théories nos politi-

[Text]

people become criminals and commit crimes? How do we best reduce the crime rate? Is it at the level of child raising, family life, the schooling experience, their friends? Is it the result of economic or social conditions? Is it the prospect of nuclear war?

Whatever your views on these subjects, I am asking you for this bill because, in its own way, it will increase the protection of the public while these larger questions are being examined and debated. And I feel, as I have said many times, that the public should not be exposed to unnecessary risk while we search for the ideal solution that may in fact not exist. Thank you, Madam Chairman.

C'était une présentation assez longue, mais vous avez eu des séances assez nombreuses; alors, j'ai voulu répondre à tous les sujets qui ont été soulevés et qui étaient évidemment très, très intéressants pour les sénateurs.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister. Honourable senators, we can now commence the questioning. Senator Hastings?

Senator Hastings: Thank you, Madam Chairman. As you have stated, Mr. Minister, since you were last here before us, we have had a considerable number of witnesses address themselves to Bill S-32 covering the whole spectrum of corrections. These witnesses were from your department, your staff, the after-care agencies, the police and the attorney general, and except for you and your staff, all of them have advocated the abolition of mandatory supervision for one reason or another, although not always for the same reasons, as you have explained.

Hon. Mr. Kaplan: And also they are not all in favour of the same solution.

Senator Hastings: Yes. My views on that, I think, are well known. I expressed them in 1970, and they haven't changed. It is gratifying to see that I have with me now the Canadian Association of Police Chiefs and the Attorney Gen of British Columbia who share my opinion as to the uselessness of this procedure, and it is very strange to see the department still grasping at it as a useful rehabilitative tool.

I repeat in all seriousness, Mr. Minister, that no rehabilitative program mandatorily inflicted on these people will meet with any success. There is only one program that will ever work and that is a program voluntarily sought and accepted. You will then have hope of some degree of success.

All in all, I have listened to the evidence and I have listened to you, sir, and I have done research to the best of my ability. I have attempted in vain to find a redeeming feature of this bill, with all due respect, and I would like to discuss three areas with you this afternoon.

[Traduction]

ques et nos programmes sont-ils fondés? Pourquoi devient-on criminel et pourquoi commet-on des crimes? Quels sont les meilleurs moyens de réduire le taux de criminalité? Devons-nous agir au niveau de l'art d'élever les enfants, à celui de la vie familiale, de la vie scolaire, des amis? Faut-il en chercher la cause dans la situation économique, dans la situation sociale, dans la perspective d'une guerre nucléaire?

Quel que soit votre avis sur toutes ces questions, je demande l'adoption de ce projet de loi. Par ses propres méthodes, ce texte législatif protégera mieux le public, tandis que l'on étudiera ces questions et qu'on les mettra en discussion. Et, je le répète une fois de plus, j'estime qu'il n'y a pas lieu d'exposer inutilement le public aux dangers tandis que nous recherchons des solutions idéales qui peut-être n'existent pas. Merci, madame la présidente.

The presentation has been a lengthy one, but you've made quite a few sittings, and I wanted to respond to all the points that had been raised and that were obviously of such enormous interest to the Senators.

Le président: Je vous remercie, monsieur le ministre. Honorables sénateurs, nous pouvons maintenant passer aux questions. Sénateur Hastings?

Le sénateur Hastings: Merci, madame la président. Comme vous l'avez déclaré, monsieur le ministre, depuis votre dernière comparution, un grand nombre de témoins se sont attaqués au projet de loi S-32. Ils représentent tout l'éventail des services correctionnels. Ils étaient membres de votre ministère, de votre personnel, des organismes d'assistance postpénale, de la police et représentants du procureur général et, à l'exception de vous-même et de votre personnel, ils ont tous préconisé l'abolition de la surveillance obligatoire pour une raison ou pour une autre, comme vous l'avez expliqué.

L'honorable M. Kaplan: Ils ne sont pas non plus partisans de la même solution.

Le sénateur Hastings: C'est exact. Je pense que mes opinions à ce sujet sont bien connues. Je les ai exprimées en 1970 et elles n'ont pas changé. Il est réconfortant de constater que l'Association canadienne des chefs de police et le Procureur général de la Colombie-Britannique partagent maintenant mon point de vue en ce qui concerne l'inutilité de cette procédure, et il est extrêmement surprenant de constater que le ministère s'y cramponne comme s'il s'agissait d'un moyen de réhabilitation utile.

Monsieur le ministre, je répète très sérieusement que tout programme de réhabilitation imposé obligatoirement aux détenus n'aura aucun succès. Il n'y a qu'un seul programme qui est susceptible d'aboutir: c'est un programme volontairement recherché et accepté. Il sera alors possible d'espérer obtenir un certain succès.

J'ai écouté les témoignages, ainsi que votre déclaration, monsieur, et j'ai effectué des recherches au mieux de ma compétence. C'est en vain que j'ai essayé de trouver un élément qui rachète ce projet de loi. Je voudrais donc très respectueusement discuter avec vous cet après-midi de trois questions.

[Text]

The first area is this great problem of the "revolving door syndrome". I read from your mandatory supervision discussion paper at page 28 that the committee has been unable to ascertain the causes and future of the revolving door syndrome. That being so, I find it passing strange that they are able to find a cure. It always seems to happen that, in these cases where we can't find causes, we inflict a cure which invariably consists of another dose of punishment, another dose of custody.

They also say in that discussion paper that the institutional staff and parole supervisors complain about the paper burden it creates in revocation and admission procedures, and then on page 29 there is a table which tells me we are talking about 200 or 250 cases a year.

Mr. Minister, you have four hundred parole officers working in parole supervision. That means that, every two years, one would have to sign a warrant of suspension and commitment. You have 90 parole officers in Canada. That would mean that, on an average, each would have three per year. In relation to the 6,500 admissions which you have per year, can you tell me what great burden this 250 inflict on the system? Surely, with all the problems that we have, over-crowding, budget restraint, full grant cutbacks, inmate resistance and staff morale, we have something better to do than inflict this upon them at this stage.

Hon. Mr. Kaplan: Senator, it is your fundamental premise with which I profoundly disagree, and that is the idea that it does no good to put control on a person by way of trying to direct him to reorganize his life. That is a very cynical observation from your point of view, in my opinion, and I think it is contradicted by the facts of life. There are many environments in which people are controlled; a bankrupt is controlled by a trustee in bankruptcy and the trustee has power over him; a student is controlled by a teacher; a child is controlled by a parent. Whether a person is fully mature or immature, I just cannot accept the idea that it does absolutely no good to have power over another person and to give him some paternal direction in his own interest and benefit. To completely reject that idea, I think, would deprive society of one of the main ways in which good behaviour is obtained from people. Letting someone out on conditional release can have a beneficial effect on him.

I suggested that you call in some of the parole supervisors who direct people, to find out from them whether they feel that their work is doing any good. I have had my own discussions with them at times when I have to approve budget increases in order to increase the amount of control and the amount of attention that a parole supervisor should devote to each of his offenders, and I believe that that does have some effect.

There is a hard core of people who are too dumb, too stubborn, or too frustrated to change and I think you are

[Traduction]

La première est ce grand problème du syndrome de la porte tournante. A la page 28 de votre document d'étude sur la surveillance obligatoire, je lis que le comité n'a pas été en mesure de déterminer les causes et l'avenir du syndrome de la porte tournante. Cela étant, je trouve surprenant qu'il soit en mesure d'y trouver un remède. Il semble toujours que chaque fois qu nous ne pouvons déterminer les causes, nous infligeons un remède qui consiste invariablement en une nouvelle dose de punition et de détention.

Il est également dit dans le document d'étude que le personnel des pénitenciers et les surveillants de libération conditionnelle se plaignent de la paperasserie entraînée par les procédures d'annulation de libération conditionnelle et d'admission. A la page 29 je trouve ensuite un tableau qui fait mention de 200 ou 250 cas par an.

Monsieur le ministre, vous avez quatre cents agents de libération conditionnelle qui s'occupent de la surveillance des libérés sous condition. Cela signifie que tous les deux ans, un de ces agents doit signer un mandat de suspension et d'incarcération. Vous avez 90 agents de libération conditionnelle au Canada. Cela signifie qu'en moyenne chacun doit s'occuper de trois cas par an. Compte tenu des 6,500 admissions annuelles, vous rendez-vous compte de l'importance de la charge que ces 250 cas infligent au système? Il ne fait pas de doute qu'avec tous les problèmes que nous avons, le surpeuplement, les contraintes budgétaires et les réductions de subventions, la résistance des détenus et le moral du personnel, nous avons mieux à faire pour l'instant que leur infliger tout cela.

L'honorable M. Kaplan: Sénateur, c'est avec votre principe de base que je suis en profond désaccord, c'est-à-dire avec l'idée qu'il ne sert à rien d'imposer un contrôle à quelqu'un pour essayer de l'amener à réorganiser sa vie. A mon avis, il s'agit là d'une observation extrêmement désabusée de votre part, et je pense qu'elle est contredite par les faits de l'existence. Il existe de nombreux environnements dans lesquels les gens sont soumis à des contraintes; un failli est soumis au syndic de faillite et ce dernier a des droits sur lui; un étudiant est sous la surveillance d'un professeur et un enfant sous celle de ses parents. Qu'une personne ait pleinement atteint sa maturité ou non, je ne peux simplement pas accepter l'idée qu'il n'est absolument pas souhaitable d'avoir certains pouvoirs sur une autre personne et de lui donner des directives paternelles dans son propre intérêt. Je pense qu'en rejetant complètement cette idée, on priverait la société de l'un des principaux moyens d'obtenir que les gens se conduisaient bien. Accorder à un détenu une libération conditionnelle peut avoir pour lui des effets bénéfiques.

Je vous propose de convoquer quelques surveillants de libérés conditionnels pour leur demander s'ils sont d'avis que leur travail est utile. J'ai eu l'occasion de discuter avec eux à l'époque où j'avais à approuver les augmentations de budget pour renforcer la surveillance et l'attention requises du surveillant des libérations conditionnelles vis-à-vis de ses délinquants, et je crois que ces mesures ne sont pas sans effet.

Il existe un petit noyau de gens qui sont trop bornés, entêtés ou frustrés pour changer et je pense que c'est à partir d'eux

[Text]

looking at them and making a generalization, if I may say so, about all mankind. This hard core group will not accept direction but most people will, and that is why I am asking not only to preserve conditional release but increase the control which it represents.

To answer your other question, we are not advocating Bill S-32 to reduce the paper burden. It is for the protection of society from those who demonstrate that they will not accept the direction that is offered or imposed upon them. That is what the closing of the revolving door is meant to do. We have a fundamentally different view about mankind.

Senator Hastings: Obviously we are not going to resolve it, and maybe we never will. Perhaps I will have more people with me when the next solicitor general appears, advocating perhaps the whip.

Hon. Mr. Kaplan: Well, I accept a healthy belief that we are going to have to look back at all the alternatives. I do not have, and I am not offering you, an over-all solution to the problem of crime by violent offenders in society. If you like, this is a band-aid solution; but band-aids, if I can pursue the metaphor, have a certain use in treatment. I do not think it is an argument against the solution to say that it is a band-aid solution. The fact is that it will provide an incremental benefit, in my view, and in the view of a great many people.

Senator Hastings: Where are they?

Hon. Mr. Kaplan: Well, it isn't only myself and my secretariat who support the bill; it is supported by the staffs of federal penitentiaries and parole officers. I know that Wayne Crawford, when he came, made some negative comments about it, but he indicated himself that there had not been any consultation on his part with his staff.

Senator Nurgitz: Are you suggesting that Mr. Crawford does not speak for the staff of the Solicitor General?

Hon. Mr. Kaplan: Well, he said himself that he had not consulted with his people on the subject of an official position on Bill S-32, and that the evidence he was giving was one person's evidence.

Senator Nurgitz: It is difficult for us, and I want to be honest with you on this, because we did look upon him as a person who spoke for not only the corrections staff, but the parole staff as well. If we have been misled it has been to your detriment, and perhaps you ought to tell us whom we should speak to, in fairness to you; because the view this committee now holds is that Mr. Crawford spoke for those people, amounting to some 12,000 employees of your department, sir.

Hon. Mr. Kaplan: If you want further opinion from staff, I would like the opportunity to suggest how it might be obtained. I do not want to give you an answer right now,

[Traduction]

que vous généralisez à toute l'humanité, si je puis dire. Ce groupe-là n'accepte aucune directive, mais ce n'est pas le cas des autres et c'est la raison pour laquelle je demande non seulement qu'on conserve la libération conditionnelle mais encore qu'on renforce la surveillance qu'elle représente.

Pour répondre à votre autre question, nous ne recommandons pas le projet de loi S-32 pour réduire la paperasserie. Il vise à protéger la société contre ceux qui démontrent qu'ils n'accepteront pas l'orientation qu'on leur propose ou qu'on leur impose, et c'est à cela qu'on tend en condamnant la porte tournante. Voilà l'objectif. Nous avons une opinion fondamentalement différente de l'humanité.

Le sénateur Hastings: Il est manifeste que nous n'allons pas résoudre le problème et il est possible qu'il ne le soit jamais. Peut-être y aura-t-il plus de gens de mon côté lorsque le prochain solliciteur général comparaitra et qu'il préconisera peut-être le fouet.

L'honorable M. Kaplan: Je crois très volontiers que nous allons devoir réexaminer toutes les possibilités. Je ne possède pas et je ne vous offre pas de solution globale au problème des crimes causés par les délinquants violents dans la société. Si vous voulez, ce n'est là qu'une solution provisoire, un bandage mais, si je peux poursuivre la métaphore, un bandage a une certaine utilité dans un traitement. Je ne pense pas qu'en le disant, on enlève de sa valeur à la solution. A mon avis, il n'en demeure pas moins qu'elle sera utile et que de l'avis de beaucoup...

Le sénateur Hastings: Où sont-ils?

L'honorable M. Kaplan: Il n'y a pas que moi et mon secrétariat à appuyer le projet de loi; il l'est également par le personnel des pénitenciers fédéraux et par les agents de libération conditionnelle. Je sais que lors de sa comparution M. Wayne Crawford a formulé des remarques négatives à ce sujet, mais il a lui-même précisé qu'il n'avait pas consulté son personnel.

Le sénateur Nurgitz: Donnez-vous à entendre que M. Crawford ne parle pas au nom du personnel du solliciteur général?

L'honorable M. Kaplan: Il a déclaré lui-même qu'il n'avait pas consulté son personnel quant à sa position officielle sur le projet de loi S-32 et que son témoignage était personnel.

Le sénateur Nurgitz: Cela nous cause des difficultés et je veux être honnête avec vous à ce sujet parce que nous avons considéré qu'il parlait non seulement au nom du personnel des établissements de correction, mais également au nom de celui du personnel s'occupant des libérations conditionnelles. Si nous avons été induits en erreur, c'est à votre détriment et vous devriez peut-être nous dire à qui nous devons nous adresser pour être équitable à votre égard, parce que ce comité considère maintenant que M. Crawford a parlé au nom des quelque 12,000 employés de votre ministère.

L'honorable M. Kaplan: Si vous désirez avoir l'avis du personnel, j'aimerais qu'on me permette de vous indiquer comment l'obtenir. Je ne veux pas vous donner une réponse

[Text]

because I do not want to bypass the union, I want to talk to them and see if they are prepared to give an over-all view of it.

Senator Nurgitz: But certainly you understand the position we have been put in by going to the union and getting that response.

Hon. Mr. Kaplan: I understand that.

Senator Nurgitz: I do not think it was intended that we would go to each individual member, because that would be impossible.

Hon. Mr. Kaplan: Where do you go, Senator Hastings, with your critical comments about Bill S-32? Does your thinking lead you to feel that inmates should spend their whole sentence behind bars, and then be out without supervision, or that they should spend part of their sentence behind bars and be out without supervision? I am not sure what change you are advocating.

Senator Hastings: What change? I will come to that later.

Senator Nurgitz: I have a couple of reasonably quick questions. Perhaps we are getting back to the very point I raised a second ago, on this question of loss of remission as a disciplinary tool. You disagreed with what was said by Mr. Crawford. What I want to point out to you is that Mr. Crawford brought to us, though I am not certain what they are called, documents that were, in effect, prison disciplinary records. I recall just at random some of us going through them and taking a situation, and though I may have to be corrected on this because I am quoting from memory, in connection with a total of 75 disciplinary problems, the total amount of charge time, or deducted remission days, was four. The point I am making is that there is very, very little use deducting remission, unless we have looked at an unusual situation, an unusual institution with incompetent staff, or whatever the reason may be; but I cannot square your statement with those records.

Hon. Mr. Kaplan: Well, Mr. Crawford might indeed have been wanting to prove a point. I did not go over the material myself to satisfy myself that it was typical; but I myself have made similar observations about the easy granting of remission by wardens. In fact, a directive was sent out some time ago in the course of our analysis of the problems that led us to this bill, to all wardens of prisons, asking them to be more accountable for the earning of earned remission, and not to tend to regard it as an automatic right of an inmate. Time off for good behaviour is the most powerful incentive available—better than meals, better than transfer to another institution, better even than temporary absences. The prospect of earning time off for good behaviour is the most powerful disciplinary tool in the institutions, and it should not be used casually. If it has been so used in the past, and Mr. Crawford brought records forward which tended to show that, I can tell you that there are orders in place of fairly recent vintage that try to assure its proper use.

[Traduction]

immédiatement car je ne souhaite pas passer outre au syndicat et que je désire le consulter pour voir s'il est disposé à fournir un avis global sur la question.

Le sénateur Nurgitz: Mais vous comprenez certainement la position dans laquelle nous nous trouvons en nous adressant au syndicat pour obtenir cette réponse.

L'honorable M. Kaplan: Je comprends.

Le sénateur Nurgitz: Il n'était pas prévu que nous nous adresserions à chaque membre parce que c'est impossible . . .

L'honorable M. Kaplan: Où voulez-vous en venir, sénateur Hastings, en critiquant le projet de loi S-32? Pensez-vous que les détenus doivent purger toute leur peine derrière les barreaux puis être libérés sans surveillance, ou bien qu'ils doivent purger une partie de leur peine derrière les barreaux et être libérés sans surveillance? Je ne suis pas certain du changement que vous préconisez.

Le sénateur Hastings: Quel changement? J'en parlerai plus tard.

Le sénateur Nurgitz: J'aurais deux questions assez brèves à poser. Nous en revenons peut-être à celle que j'ai soulevée il y a un instant au sujet de la remise de peine comme moyen disciplinaire. Vous n'êtes pas d'accord avec ce qu'a déclaré M. Crawford. Ce que je veux vous signaler, c'est que M. Crawford nous a apporté, bien que je ne sois pas certain de leur titre, des documents qui sont, en fait, des dossiers disciplinaires des prisons. Je me souviens que certains d'entre nous les ont parcourus en prenant un cas au hasard et, bien que je sois susceptible de faire erreur étant donné que je cite de mémoire, sur un total de 75 problèmes disciplinaires, le nombre total des jours de peine imposés ou des jours de réduction de peine déduits était de quatre. Ce que je veux dire c'est que l'on utilise très peu la déduction de la réduction de peine, à moins que nous ayons examiné une situation inhabituelle, un établissement qui sorte de l'ordinaire, avec un personnel incompetent, ou quelle qu'en soit la raison; mais je ne peux pas faire cadrer votre déclaration avec ces dossiers.

L'honorable M. Kaplan: En fait, M. Crawford désirait peut-être prouver quelque chose. Je n'ai pas moi-même examiné la documentation pour m'assurer qu'il s'agissait de cas types, mais j'ai également fait moi-même des observations identiques au sujet de la facilité avec laquelle étaient accordées les réductions de peine par les directeurs de pénitenciers. En fait, il y a quelques temps, au cours de notre analyse des problèmes qui sont à l'origine de ce projet de loi, une directive a été expédiée à tous les gardiens de prison, qui leur demandait d'être plus sévères dans l'octroi des réductions méritées de peine et de ne pas avoir tendance à considérer ce privilège comme un droit automatique du détenu. La libération pour bonne conduite est certes le plus puissant stimulant qui motive les détenus—elle vaut mieux que de bons repas, mieux que le transfert à une autre institution, mieux même que l'absence temporaire. La perspective de gagner des congés pour bonne conduite est l'outil disciplinaire le plus puissant dans les institutions et celui-ci ne devrait pas par conséquent être utilisé à la légère. Si tel a été le cas dans le passé, et M. Crawford a

[Text]

Senator Nurgitz: Well, Mr. Minister, what you say makes eminently good sense to me; but if it wasn't said it was certainly implied that it is a tool that is rarely used, and that custodians are wary or nervous of using it, for whatever reasons. I cannot explain that, but I certainly welcome looking at other prison records from which you might be able to convince us that there is some rebuttal evidence.

Hon. Mr. Kaplan: Let me make another point that has just been drawn to my attention, and which is extremely important. The discipline loss is not the same as the remission earning. That is, during the period of the offence, when the inmate was engaged in bad behaviour, he would not have been earning any time off for good behaviour. What Crawford was showing you was that besides not earning any, some that he had already earned would be taken away from him. Those were the records I am told you were looking at. In other words, in only four of those 75 cases did the punishment of the inmate include taking away remission that he had already earned; but certainly he would not be getting remission for the time during which his behaviour was unacceptable.

Senator Nurgitz: Senator Hastings reminds me that he believes that the statistic given to us was that 89 per cent of inmates received 100 per cent of earned remission. Now, let me say this, Mr. Minister. If you are right, and he is wrong, then we want to be fair as well, and we are prepared to look at that. I might tell you that the opposite impression has been left with us.

Hon. Mr. Kaplan: I think I have the figure.

Dr. Joan Nuffield, Policy Analyst, Department of the Solicitor General: The 89 per cent figure is right, but it means that 89 per cent of all remission that can be earned is earned. In other words, there is an approximate 11 per cent loss rate at any given time.

Hon. Mr. Kaplan: Is that not what the senator was saying?

Dr. Nuffield: Well, it might turn out to be similar, but it is not exactly what he was saying.

Senator Nurgitz: Our committee spent some time dealing with the difference between technical breach of, say, a condition of mandatory remission, and the actual commission of an offence. I guess there seems to be a real concern that, for instance, a major disagreement with perhaps a parole officer could bring on a revocation, which is a pretty harsh kind of penalty. We understand fully what you would be doing in the event of the commission of another offence, because a judicial tribunal decides that he has breached the Queen's peace, or

[Traduction]

produit des preuves qui tendent à le démontrer, je peux vous affirmer qu'il y a maintenant des directives assez récentes qui devraient faire en sorte que cette mesure soit utilisée avec discernement.

Le sénateur Nurgitz: Eh bien, monsieur le Ministre, ce que vous dites me semble plein de bon sens; pourtant, si vous ne l'avez pas dit, vous avez certainement sous-entendu qu'il s'agit d'un outil rarement utilisé et que les gardiens sont craintifs ou nerveux de l'utiliser pour je ne sais quelle raison. Je ne peux expliquer pourquoi, mais je serais certainement très heureux d'examiner d'autres dossiers de prison à partir desquels vous pourriez nous convaincre qu'il y a des preuves de la réticence des gardiens à utiliser cette mesure.

L'honorable M. Kaplan: Permettez-moi de signaler un autre point qui vient juste d'être porté à mon attention et qui est extrêmement important. Le manque de discipline n'est pas la même chose que l'obtention d'une réduction de peine. C'est-à-dire que durant la période de l'infraction, lorsque le détenu fait preuve d'une mauvaise conduite, il ne peut gagner aucun congé pour bonne conduite. Ce que M. Crawford vous disait, c'est qu'en plus de ne se mériter aucune réduction de peine, il augmentait encore plus sa peine. Il s'agissait des dossiers que vous étiez en train d'examiner, je crois. En d'autres termes, dans seulement quatre des 75 cas en cause, la peine du détenu comprenait la perte d'une réduction qu'il s'était déjà méritée; mais il est certain que le détenu n'aurait obtenu aucune réduction de peine pour la période pendant laquelle sa conduite aurait été inacceptable.

Le sénateur Nurgitz: Le sénateur Hastings me rappelle qu'il croit que les statistiques qui nous ont été fournis démontraient que 89 p. 100 des détenus avaient obtenu 100 p. 100 des réductions méritées de peine. Alors permettez-moi de vous dire ceci, monsieur le Ministre. Si vous avez raison et que lui a tort, nous voulons être justes et nous sommes prêts à examiner la situation. Mais je me permets de vous signaler que nous avons eu l'impression contraire.

L'honorable M. Kaplan: Je me demande si j'ai le chiffre.

Mme Joan Nuffield, analyste de politique, ministère du Solliciteur général: Le chiffre de 89 p. 100 est bon, mais il signifie que 89 p. 100 de toutes les réductions de peine susceptibles d'être méritées l'ont été. En d'autres termes, à toute époque, le taux de perte des réductions méritées de peine s'élève à environ 11 p. 100.

L'honorable M. Kaplan: N'est-ce pas ce que le sénateur était en train de dire?

Mme Nuffield: Eh bien, cela va peut-être dans le même sens, mais ce n'est pas exactement ce qu'il disait.

Le sénateur Nurgitz: Notre comité a consacré du temps à examiner la différence entre, disons, la commission d'une infraction technique comme le non-respect d'une condition de la réduction de peine obligatoire et la commission réelle d'une infraction. J'imagine que le comité s'est vivement inquiété du fait que, par exemple, un désaccord majeur entre un détenu et un agent de liberté conditionnelle entraînerait une révocation, ce qui constitue une peine très dure. Nous comprenons bien ce que vous feriez dans le cas de la commission d'autres infrac-

[Text]

breached the Criminal Code; but for a mere technical breach of one of the conditions, this seems like an awfully harsh penalty, without a second kick at the cat, and that is the purpose of Bill S-32. I wonder if you would respond to that kind of criticism that comes from this committee?

Hon. Mr. Kaplan: It is a harsh penalty. It means, in effect, that simply for not showing up for an appointment, or having some money in your pocket and no explanation of how you got it, which is not a crime, or losing your job and not reporting it, or going out of town without giving advanced notice, or whatever conditions had been imposed on you, you could end up being behind bars, when for an ordinary citizen that is not the case. But what is the alternative? The alternative would be that if we abolished mandatory supervision, that individual would be in jail and would not have the opportunity to prove by his behaviour in the street, that he was worth trusting. So the rejection of that kind of concept puts you in a situation where the individual is worse off.

The other thing is that revocation is reviewable, and the offender has a hearing before the members of the National Parole Board before the revocation is finally imposed. Although he is locked up in the meantime—I admit that—he has a hearing which is fair and which meets the criteria of our charter for fair treatment before the revocation is finally revoked. So when you consider that he is under warrant, and his alternative is to be behind bars, then I think it is more enlightened to have that process even though it does have the consequence that you have described.

Senator Nurgitz: I never assumed that he would not have a fair hearing; but assuming he has a fair hearing and the hearing determines only that he has committed a technical breach, he is still revoked, because that is the purpose of this section.

Hon. Mr. Kaplan: Even though the board may find that one condition was breached, they have the authority to decide that that breach is insufficient to justify reincarceration. So they will look at the whole pattern of the individual. I would be horrified to hear that a person went back behind bars for three years because he got drunk. But let us suppose it was the tenth time. That would make a difference. Suppose he had lost his job and gone to a place where he was not supposed to be? So the trigger event is not the only element that will be looked at by the board to justify suspending mandatory supervision. They will look at the individual as a person, trying to prove to a doubting society that he is deserving of a chance to be on the street.

[Traduction]

tions, parce qu'un tribunal judiciaire décide que le détenu a porté atteinte à la paix de la reine ou a violé le Code criminel; mais pour une infraction plus technique relative à l'une des conditions rattachées à la réduction de peine, cela me semble une peine très dure, qui ne laisse aucune autre chance au coureur, et c'est là l'objet du projet de loi S-32. Je me demande si vous répondriez à ce genre de critique émanant du comité?

L'honorable M. Kaplan: C'est une peine très dure. Cela signifie, en effet, que le simple fait de ne pas se manifester à un rendez-vous ou d'avoir une certaine somme d'argent dans votre poche sans pouvoir expliquer comment vous l'avez obtenue, ce qui n'est pas un crime, ou de perdre votre emploi sans le mentionner, ou encore de sortir de la ville sans donner de préavis, ou quelles que soient les conditions que l'on vous ait imposées, vous pourriez vous retrouver derrière les barreaux, alors que pour le citoyen ordinaire, il n'en serait rien. Mais quelle est l'autre possibilité? Si nous abolissons la surveillance obligatoire, le détenu sera en prison et n'aura aucune occasion de prouver, par son comportement dans la rue, qu'il était digne de confiance. Par conséquent, le rejet de cette motion vous place dans une situation où l'individu n'a aucune chance de s'améliorer.

L'autre problème est que la révocation est renversable, et que celui qui a commis l'infraction doit comparaître devant les membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles avant de bénéficier d'une révocation. Bien qu'il soit en prison dans l'intervalle, je l'admets, il a droit à une audience équitable qui satisfait aux critères de nos règlements avant la suppression définitive de la révocation. Par conséquent, si vous considérez que cet individu est libéré sous caution et que la seule autre possibilité pour lui est de se retrouver derrière les barreaux, j'estime qu'il vaut mieux de lui faire subir ce processus même s'il entraîne les conséquences que vous avez décrites.

Le sénateur Nurgitz: Je n'ai jamais laissé entendre que vous n'offrez pas la chance d'avoir une audience équitable; mais si tel était le cas et que l'audience permet de conclure que le détenu n'a commis qu'une infraction technique, la révocation n'est pas suspendue, parce qu'elle constitue l'objet même de cet article.

L'honorable M. Kaplan: Même si la Commission conclut qu'une condition n'a pas été respectée, elle a le pouvoir de décider que cette dérogation n'a pas été assez grave pour justifier la réincarcération. Elle va quand même examiner tout le dossier du détenu. Je serais terrifié d'entendre dire qu'une personne est retournée derrière les barreaux pour trois ans parce qu'elle a été trouvée ivre. Mais supposons qu'elle était ivre pour la dixième fois. Cela fait toute une différence. Supposons que le type a perdu son emploi et qu'il s'est rendu à un endroit où il ne devait pas aller? Par conséquent, le premier événement de la chaîne n'est pas le seul critère qui sera examiné par la Commission et qui sera susceptible de justifier la suspension de la surveillance obligatoire. La Commission examinera l'individu comme une personne, et elle essaiera de prouver à une société réticente que cet individu mérite sa chance de pouvoir se retrouver libre.

[Text]

Senator Nurgitz: On page 8 of your brief, in the middle paragraph, you mention that we should not be taken in by the argument that "the other extreme model which has been placed before you would abolish remission and place all releases in the hands of NPB". That was, I believe, the submission made by the Attorney Gen of British Columbia. He did not want anyone released until there had been approval by the National Parole Board. But, in effect, it is obvious that your department is in favour of gating for the serious potential offender. But really, is that not the same thing? Since the National Parole Board will review every case anyway and have a look at it, and in extreme cases will gate someone, is that not the same as what you now call an extreme model that you ask us to keep away from?

Hon. Mr. Kaplan: The review of the Parole Board is limited to those who they have some reason to believe are dangerous offenders. But if they use their present criteria—that is, that they constitute an undue risk to society—then I think their judgment against those people will be the same, because they apply Parole Board criteria, and the review that they conduct is meant to screen out people whom I refer to as a walking time bomb. They are usually in three groups: They are arsonists, paedophiles and criminal assaulters of women. When that type of case comes along, by their behaviour in prison, none of those three types of criminals act up in prison, by and large, and they earn their remission. I would visualize a couple of those a month, but not more, whose behaviour is such that you can predict that they are highly likely to re-offend—and I believe that gating is all you need to deal with those cases.

Let us take the cases that the Parole Board deals with, the ones that they allow out. Their judgment is so conservative. So many of the people whom they keep behind bars get out and do not re-offend, showing that the Parole Board was too conservative. I think that this chart, figure one, that I put forward, is a very real possibility if the Parole Board has its way with this group. Before you met I had a meeting with Mrs. Clausen. Mrs. Clausen and the people who support her take the view "Look at this individual who killed my daughter. How could you not have predicted that that man would have re-offended, would have continued in that type of crime?" What I would say is to look at the other ones whom the Parole Board turns down but who get out on mandatory supervision and who do not re-offend. I understand her situation, but I am asking the Senate, in its more sober general view of it, to note that it is almost impossible, in the vast majority of cases, to pick out the ones who are going to commit violent crimes. They are the minority, and you cannot tell the difference between them and the other hardened cons—because that is mostly what you are talking about—on whom the Parole Board refused to take a chance. So imposing Parole Board criteria or Parole Board surveillance as a general requirement for people approaching MS would result in figure one. I

[Traduction]

Le sénateur Nurgitz: A la page 8 de votre mémoire, au paragraphe du milieu, vous mentionnez que nous ne devrions pas être liés par l'argument relatif à l'abolition de l'autre modèle extrême présenté avant que vous abolissiez la réduction de peine et remettiez toutes les libérations entre les mains de la Commission nationale des libérations conditionnelles. C'est-à-dire, à ce que je sache, le projet du procureur général de la Colombie-Britannique. Il voulait que personne ne puisse être libéré sans que la Commission nationale des libérations conditionnelles ne l'ait d'abord approuvé. Mais il est évident que votre ministère est en faveur de l'incarcération des grands criminels en puissance. Mais en fait, n'est-ce pas là la même chose? La Commission nationale des libérations conditionnelles examinera chaque cas de toute façon et, dans les cas extrêmes, mettra un individu en prison. N'est-ce pas là ce que vous appelez le modèle extrême que vous nous avez demandé de rejeter?

L'honorable M. Kaplan: L'examen par la Commission des libérations conditionnelles est limité aux individus dont celle-ci a quelque raison de croire qu'ils sont des criminels dangereux. Mais si elle utilise ses critères actuels, c'est-à-dire que ces individus constituent un risque indû pour la société, j'estime que son jugement à l'égard de ces personnes sera le même, parce qu'elle applique ses propres critères, et l'examen qu'elle effectue a pour but de filtrer les personnes qui agissent à mon avis comme des bombes à retardement. Ces individus se répartissent habituellement en trois groupes: les incendiaires, les pédophiles et les violeurs. Lorsque l'on a affaire à ce genre de cas, aucun de ces trois types de criminels n'est en mesure de commettre son crime en prison, et ils peuvent donc gagner une réduction de peine par leur bonne conduite en prison. J'en imagine deux par mois, mais pas plus, dont la conduite est telle que vous pouvez présumer qu'ils présentent des risques élevés de récidive—et je crois que l'incarcération est la seule solution qui s'offre dans leur cas.

Prenons le cas de ceux dont la Commission nationale des libérations conditionnelles étudie le dossier, ceux à qui elle permet de sortir. Le jugement de la Commission est tellement prudent qu'un très grand nombre des détenus qu'elle fait rester derrière les barreaux sortent au bout de leur peine et ne récidivent pas, ce qui indique que la Commission est trop conservatrice. J'estime que ce tableau, le tableau 1 que je présente ici, présente une situation très possible si la Commission traite ce groupe en conséquence. Avant de vous rencontrer, j'ai eu une réunion avec M^{me} Clausson. Celle-ci et les gens qui l'appuient nous disent: «Regardez cet individu qui a tué ma fille. Comment n'avez-vous pas pu prévoir que cet homme était en récidiviste, et qu'il continuerait de perpétrer ses crimes?» Ce que je leur réponds, c'est de regarder les autres que la Commission a refusé de libérer et qui tombent sous surveillance obligatoire et qui ne récidivent pas. Je comprends la situation de cette dame, mais je demande au Sénat de remarquer, le plus honnêtement possible, qu'il est presque impossible, dans la grande majorité des cas, de déceler ceux qui vont commettre des crimes violents. Ceux-ci constituent une minorité, et vous ne pouvez faire la différence entre eux et les autres, parce que c'est au sujet des autres que vous parlez, ceux à qui la Commission a refusé de laisser une chance. Par

[Text]

believe figure one is unacceptable, and not only financially. I would not mind asking the house for extra hundreds of millions of dollars if it would protect society more; but how much more does it protect it, and how many of the people who will now be behind bars would have gone straight anyway? The vast majority. That is why I come out with the band-aid.

Le sénateur Rousseau: Monsieur le ministre, vous dites croire que le bill S-32 permettra de prévenir le crime et tout particulièrement les délits violents. Ne peut-on pas dire que cela ne fait que retarder la libération des délinquants enclins à commettre le crime? Voilà une première question.

Une deuxième question: Combien de détenus sont en réalité touchés par le syndrome de la porte tournante?

L'honorable M. Kaplan: Quant à la première question, j'admets que pour quelques détenus, c'est seulement une question de retard de l'inévitable. Je n'ai pas de solution pour ces détenus durant leur sentence. Ce que je consigne et ce que j'ai recommandé aux procureurs généraux des provinces, c'est une meilleure utilisation de l'article 684 du Code criminel.

C'est une disposition qui permet aux tribunaux, dans des cas appropriés, de désigner un individu comme délinquant ou contrevenant dangereux impliquant une sentence indéfinie aux prisons fédérales. Pour un tel cas, on ne peut pas parler de surveillance obligatoire. Ils n'auront jamais le droit à la surveillance obligatoire.

Ils n'auront pas le droit de sortir de la prison à moins qu'ils satisfassent la Commission des libérations conditionnelles qu'ils peuvent être fiables.

Lorsque l'on parle de cela, il faut dire que l'intérêt des procureurs généraux dans ce processus est très faible. La province d'Ontario, depuis 1976, l'a utilisée à 14 reprises, la province de Québec, à trois reprises et la Colombie-Britannique, à deux reprises.

Alors, j'insiste qu'il y a une protection pour le grand public, contre ces délinquants dont vous mentionnez. C'est une protection qui existe déjà dans le cadre du Code criminel. J'ai écrit à tous mes homologues provinciaux pour les inciter de ne pas utiliser ces dispositions actuelles parce que l'on utilise le temps de ces délinquants pour critiquer la surveillance obligatoire. Ce n'est pas la surveillance obligatoire qui va protéger la population contre ces individus-là.

Deuxièmement, pour les portes tournantes. L'on peut dire qu'entre 700 et 1,000 révocations vont être affectées par le projet de loi S-32. Pour tous ces gens ainsi affectés, ils vont avoir le droit d'être libérés par la Commission des libérations conditionnelles. Nous prévoyons une très grande utilisation de la disponibilité des libérations conditionnelles pour ces détenus après. Là, comme nous le savons tous, les statistiques indiquent

[Traduction]

conséquent, imposer les critères ou la surveillance de la Commission des libérations conditionnelles comme une condition générale pour les personnes qui en arrivent à l'étape de la surveillance obligatoire aboutirait à la situation décrite au tableau 1. J'estime que ce chiffre est inacceptable, et non seulement du point de vue financier. Je ne m'opposerais pas à demander à la Chambre quelques centaines de millions de dollars supplémentaires si cela permettait vraiment de protéger la société davantage, mais jusqu'à quel point cela la protégerait-elle vraiment, et combien de ceux qui se trouvent maintenant derrière les barreaux vont revenir d'honnêtes citoyens? La grande majorité. C'est pourquoi j'offre ma solution de sparadrap.

Senator Rousseau: Thank you, Madam Chairman. Mr. Minister, you say you believe that Bill S-32 will make it possible to prevent crime, and in particular violent crime. Could it not be said that in fact it would simply delay the release of criminals who tend to commit such crimes? That is my first question.

My second is, how many inmates are in fact affected by the revolving-door syndrome?

Hon. Mr. Kaplan: To respond to your first question, I admit that for some inmates it is simply a matter of delaying the inevitable. I have no solution for these inmates during their sentence. What I do want, and what I have recommended to the provincial Attorneys Gen, is to have a better use made of Section 688 of the Criminal Code.

This provision allows the courts, in appropriate cases, to designate an individual a dangerous offender, which means an indefinite sentence in a federal prison. In these cases there can be no question of mandatory supervision. They would never have the right to mandatory supervision.

They don't have the right to leave prison at all unless they satisfy the Parole Board that they can be trusted.

On this topic, it must be said that the interest of the Attorneys Gen in this process is very faint. Since 1976 the Province of Ontario has made use of the provision 14 times, the Province of Quebec three times, and British Columbia twice.

So I say that the public is indeed protected against these criminals you mention. The protection is already in the Criminal Code. I have written to all my provincial counterparts urging them not to use the existing provisions any more because people use the sentences of these criminals to criticize mandatory supervision. Mandatory supervision isn't going to protect the public against this kind of person.

Second, on the question of the revolving door, Bill S-32 will affect between 700 and 1,000 revocations. Inmates who find themselves in this situation will still have the right to be set free by the Parole Board. We foresee wide usage being made of the possibility of parole for these inmates afterwards. As we all know, the statistics indicate that the group that uses mandatory supervision is very small. For most of them it isn't

[Text]

que le groupe qui utilise la surveillance obligatoire est très bas. Là, ce ne sont pas surtout des crimes, mais plutôt d'autres conditions brisées qui ramènent le plus grand nombre des cas en prison.

Le sénateur Rousseau: Le projet de loi S-32 enlèvera à la Commission nationale des libérations conditionnelles le pouvoir de rétablir les réductions de peine méritées au crédit d'un détenu dont la surveillance obligatoire aurait été révoquée. Pourquoi ce pouvoir, qui aurait atténué en partie la rigueur de ce projet de loi, a-t-il été supprimé? La Commission nationale des libérations conditionnelles a-t-elle abusé de ce pouvoir, tel qu'il existe à l'heure actuelle?

Est-ce qu'elle ne pourrait pas accorder à la Commission le pouvoir discrétionnaire de décider de rétablir les crédits de réduction de peine à un détenu déchu de ce droit, qui s'est montré disposé à s'adapter au sein de la collectivité. Je m'excuse, car c'est une question en trois parties.

L'honorable M. Kaplan: Très bien, je comprends.

Le sénateur Rousseau: Merci.

L'honorable M. Kaplan: C'est vraiment une possibilité, mais on a voulu garder le concept de «time off for good behaviour», comme tel. Il y a des cas exceptionnels qui justifient le crédit, mais l'on prévoit que ces cas arrivent très rarement. C'est parce que l'on veut inciter le détenu à une bonne conduite dans les prisons et le droit de rétablissement pour une très bonne conduite, pour un changement de fonds de gestion de l'individu ou d'autres gestions de l'individu dans la prison; là, on ne veut pas trop permettre l'utilisation des rémissions pour de tels objectifs.

Le sénateur Rousseau: Merci, M. Kaplan.

Senator Buckwold: Mr. Minister, as one who participated in the Senate committee on parole in the early 1970s, I became convinced that it was a great advantage to society to have prisoners released under some kind of supervision, whether it be parole or whatever. Therefore I was and still am a supporter of the present policy of mandatory supervision. However, I find somewhat of an anomaly in your approach and perhaps you could clarify it for me. The bill indicates that those who break the release regulations will automatically lose their built-up mandatory release time quota and will serve their full sentence. That is the price they pay. We have also been told that there will be some parole hearings concerning the crime or the breaking of the regulations that sets this procedure in motion. We have also been told that these people out under mandatory supervision almost invariably have been turned down for parole by the Parole Board. Now they are back in prison for some violation and unless they are released by the Parole Board which rejected their application earlier, they will serve their full term with all the additional frustrations, tensions and bitterness only to be released on an unsuspecting public without any supervision at all. In the end are you not defeating your purpose? Keeping in mind that these people have been rejected by the Parole Board because it was felt they would be an undue risk to society, you are now developing a procedure in which they will be released with no supervision. Can you give me some rationalization for that approach?

[Traduction]

crime but rather failure to observe other conditions of their parole that brings them back to prison.

Senator Rousseau: Bill S-32 would take away from the Parole Board the power to recredit an inmate whose mandatory supervision was revoked, with time off for good behaviour. Why has this power, which would have softened to some degree the rigour of the Bill, been taken away? Has the Parole Board been abusing this power, as it currently exists?

Couldn't the Parole Board have the discretionary power to decide to recredit the remission of an inmate who has forfeited this right but who has shown he is ready to adapt to life in society? I apologize, I've asked a triple-barrelled question.

Hon. Mr. Kaplan: That's all right, I understand.

Senator Rousseau: Thank you.

Hon. Mr. Kaplan: That is certainly a possibility, but we wanted to keep the idea of "une réduction de peine mérité". There are exceptional cases that justify the credit but we expect them to be very rare. It is because we want to encourage inmates to behave well while in prison, and the right to a re-establishment for very good conduct, for a basic change in the governance of an individual or of other individuals in the prison; we don't want to allow remission to be used too often for that purpose.

Senator Rousseau: Thank you, Mr. Kaplan.

Le sénateur Buckwold: Monsieur le Ministre, en tant que participant au Comité sénatorial sur la libération conditionnelle au début des années 1970, j'ai acquis la conviction qu'il était très avantageux pour la société de libérer les prisonniers moyennant quelque forme de surveillance, que ce soit par une libération conditionnelle ou une autre. Par conséquent, j'appuyais et j'appuie toujours la politique actuelle de surveillance obligatoire. Toutefois, je vois une incohérence dans votre approche et vous pourriez peut-être éclaircir ce point pour moi. Le projet de loi indique que ceux qui enfreignent le règlement des libérations conditionnelles perdent automatiquement leurs crédits de temps de libération accumulé et doivent purger l'entièreté de leur peine. C'est là le prix qu'ils doivent payer. Je me suis également fait dire qu'aux audiences en vue d'accorder des libérations conditionnelles il serait question du crime ou de l'infraction aux règlements qui déclenche le processus. Et je me suis encore fait dire que les personnes sous surveillance obligatoire se sont presque systématiquement fait refuser la libération conditionnelle par la Commission des libérations conditionnelles. Maintenant qu'ils sont en prison pour avoir commis quelque infraction et à moins qu'ils ne soient libérés par la Commission—qui a rejeté leur demande auparavant—ils devront purger toute leur peine avec tout ce que cela comporte de frustrations, de tensions et d'amertume supplémentaire qu'ils projeteront sur un public non averti lorsqu'ils seront sans surveillance du tout. Au bout du compte, cela ne

[Text]

Hon. Mr. Kaplan: Our final recourse is incapacitation, if we can do no more to protect the public from "Mr. X" than keep him behind bars. As long as the court has given us that authority, then so be it. The revocation of mandatory supervision for "Mr. X" might lead to that. Being revoked can change the way in which an individual looks at life and the way in which he or she decides to behave.

Senator Buckwold: You are not naive enough to believe that, are you, Mr. Minister?

Hon. Mr. Kaplan: As a matter of fact, I am. I happen to believe that people can change.

Senator Buckwold: Yes, but do you agree that when they go back into prison with all the time they have built up for revocation—

Hon. Mr. Kaplan: But I do not think incapacitation is an invalid objective for the Solicitor Gen.

Senator Buckwold: But you have not answered my question. Is there no intermediate way of dealing with these people so that somewhere along the line they are still under supervision? There are those of us who believe that this is the logical course for those extra 700 to 1000 individuals who are put back into society each year.

Hon. Mr. Kaplan: If these people continually reject the directions given to them by their parole supervisors, putting them behind bars is the only real sanction one has. But I think that if an individual's behaviour is such that a parole supervisor may want to pull him back in, there is still the possibility that the Parole Board will authorize his going back onto the streets. So there is still that room for development by the individual and for accommodation by him of society's requirements as expressed by the Parole Board. What other sanction could one have that would substitute for being able to put this individual back behind bars?

Senator Buckwold: There may be an intermediate way of imposing some revocation without losing everything. This leads me to my second question, the whole problem of how serious the infraction of the terms of the release under mandatory supervision must be. You have said that the Parole Board will decide on each case but I am wondering whether there should not be better ground rules indicating, for example, the differences between technical violations, how many and so on. The whole approach is tremendously open for what could be a very brutal way of dealing with people.

[Traduction]

va-t-il pas à l'encontre du but que vous poursuivez? Considérant que ces personnes ont été rejetées par la Commission des libérations conditionnelles parce que celle-ci a jugé qu'elles constituaient un risque indu pour la société, vous êtes maintenant en train d'élaborer une procédure à la suite de laquelle ils seront libérés sans aucune surveillance. Pouvez-vous m'expliquer la logique de cette approche?

L'honorable M. Kaplan: Notre recours ultime est l'emprisonnement, si nous ne sommes pas capables de protéger le public de «M. X» autrement qu'en gardant celui-ci derrière les barreaux. Aussi longtemps que le tribunal nous a donné ce pouvoir, pas de problème. C'est d'ailleurs à cela que peut mener la révocation de la surveillance obligatoire. Le fait d'être révoqué peut modifier la façon dont un individu considère l'existence et quel sera son comportement par la suite.

Le sénateur Buckwold: Vous n'êtes pas assez naïf pour croire cela, n'est-ce pas, monsieur le Ministre?

L'honorable M. Kaplan: En fait, oui. Je suis de ceux qui croient que les gens peuvent changer.

Le sénateur Buckwold: Oui, mais acceptez-vous que lorsqu'ils reviennent en prison avec tout le temps qu'ils ont accumulé pour la révocation—

L'honorable M. Kaplan: Mais je ne crois pas que l'emprisonnement soit un objectif inapproprié du Solliciteur général.

Le sénateur Buckwold: Mais vous ne répondez pas à ma question. N'y a-t-il pas une façon intermédiaire de s'occuper de ces personnes de telle sorte qu'à un moment donné ils seront encore sous surveillance? Certains d'entre nous croient que c'est la solution logique pour les quelque 700 à 1000 individus que nous rendons à la société chaque année.

L'honorable M. Kaplan: Si ces personnes rejettent continuellement les instructions qui leur sont données par leur agent de libération conditionnelle, la seule réelle sanction dont nous disposons, c'est de les remettre derrière les barreaux. Mais je crois que si un détenu en libération conditionnelle se comporte de telle manière que son surveillant envisage de le faire réincarcérer, il est encore possible que la Commission des libérations conditionnelles le libère à nouveau. Le détenu est donc en mesure d'évoluer et de s'adapter aux exigences de la société telles que la Commission les exprime. Quelle forme de sanction autre que la réincarcération pourrions-nous appliquer?

Le sénateur Buckwold: Il pourrait peut-être y avoir un moyen moins extrême d'appliquer la révocation, sans nécessairement aller jusqu'à la déchéance du droit à la libération conditionnelle. Cela m'amène à ma deuxième question, à savoir la gravité des infractions aux conditions de la liberté sous surveillance obligatoire qui seraient punissables de révocation. Vous avez déclaré que dans chaque cas, la décision incombe à la Commission des libérations conditionnelles; toutefois, je me demande s'il n'y a pas lieu d'appliquer des règles fondamentales plus structurées, qui distingueraient, par exemple, entre les violations bénignes et les infractions graves, et tiendraient compte du nombre d'infractions. Le processus actuel offre une très grande latitude en ce qui a trait à la façon

[Text]

Hon. Mr. Kaplan: It is, but it is not something new to the process because it exists right now for people who are out on parole. What we are talking about is the accumulated wisdom of the Parole Board in dealing with this type of case. The board decides whether to revoke somebody's parole and what we are doing is giving them the same authority.

Senator Buckwold: If a man loses his parole does he also lose any of his built-up time off under this bill?

Hon. Mr. Kaplan: No. This bill applies to individuals who do not receive parole.

Senator Buckwold: That is, they are on mandatory supervision?

Hon. Mr. Kaplan: Yes. I am reminded here that I have undertaken to prepare a set of guidelines to establish a policy for the National Parole Board on what type of behaviour justifies revocation of mandatory supervision. The consequences, however, are not as grave as you suggest. You are urging upon me the thought that revocation of mandatory supervision is the worst thing that can happen to someone. We, on the other hand, are saying that a person who is revoked on mandatory supervision does not necessarily stay behind bars until the end of his sentence. He may do so, but he may also be released if he satisfies the National Parole Board that he should be released.

Senator Buckwold: I will conclude by reiterating what I have said that if they have been turned down, as they have been, by the same parole board which is reviewing it again, I would suggest that their chances of then getting parole might be minimized.

Hon. Mr. Kaplan: They are justifiably minimized, given the conduct of Mr. X, but he has that opportunity and it is up to him to decide whether or not he wants to try and achieve it. Most offenders do; there are very few who do not apply and do not seek to take advantage of any early release opportunity which comes their way. I might add just one point and remind you that you are addressing yourselves to the failures of MS. You should bear in mind that 59 per cent—a high number—are successes. In other words, the parole board should have let them out months ago, and didn't.

Senator Buckwold: I am a great supporter of MS, and that is why I am concerned that, in fact, in the end we are defeating our own objective.

[Traduction]

qui pourrait amener le système à traiter les gens de façon draconienne.

L'honorable M. Kaplan: C'est vrai, mais ce processus n'est toutefois pas nouveau puisqu'il s'applique actuellement aux détenus en libération conditionnelle. Nous comptons ici avec le bagage d'expérience accumulé par la Commission des libérations conditionnelles dans ce genre d'affaire. Cette dernière peut, à l'heure actuelle, décider de révoquer le droit d'un détenu à la libération conditionnelle, et nous voulons simplement lui accorder ce pouvoir officiellement.

Le sénateur Buckwold: En vertu de ce projet de loi, si un homme perd sa libération conditionnelle, perd-t-il également la réduction de peine qu'il a méritée jusque là?

L'honorable M. Kaplan: Ce projet de loi s'applique aux personnes qui ne sont pas admissibles à la libération conditionnelle.

Le sénateur Buckwold: C'est-à-dire, les détenus en liberté sous surveillance obligatoire?

L'honorable M. Kaplan: Oui. Vous me rappelez, ici, que j'ai entrepris de formuler des lignes directrices en vue d'établir une politique à l'intention de la Commission nationale des libérations conditionnelles quant aux types de comportement qui justifient la révocation de la liberté sous surveillance obligatoire. Cependant, les conséquences ne sont pas aussi graves que vous le laissez entendre. Vous essayez de me convaincre que la révocation de la liberté sous surveillance obligatoire constitue la pire chose qui puisse arriver à quelqu'un. Par contre, nous sommes d'avis qu'un détenu dont la liberté a été révoquée n'est pas nécessairement confiné à l'intérieur d'un pénitencier jusqu'à la fin de sa peine. Il se peut qu'il le soit, mais il peut également être libéré s'il parvient à convaincre la Commission nationale des libérations conditionnelles qu'il le mérite.

Le sénateur Buckwold: Je termine en répétant ce que j'ai dit, à savoir que si la Commission revoit le cas de détenus dont elle a déjà supprimé le droit à la libération, je crois que leurs chances d'être remis en libération conditionnelle s'en trouvent diminuées.

L'honorable M. Kaplan: Elles le sont effectivement et avec raison, étant donné la conduite des détenus en question; cependant, une chance leur est offerte, et c'est à eux seuls qu'il revient de décider s'ils vont ou non s'en prévaloir. La plupart des détenus le font; rares sont ceux qui ne tentent pas leur chance et qui n'essaient pas de profiter de toutes les occasions de mériter une libération anticipée qui s'offrent à eux. Je voudrais seulement vous signaler que vous ne considérez que les échecs du système de la libération sous surveillance obligatoire. Il ne faut pas oublier que 59 p. 100 des cas, ce qui est considérable, se soldent par une réussite. En d'autres termes, la Commission des libérations conditionnelles aurait dû consentir à leur libération il y a déjà plusieurs mois et ne l'a pas fait.

Le sénateur Buckwold: Je suis un ardent défenseur du principe de la surveillance obligatoire, et c'est pourquoi je crains qu'en définitive, nous n'allions à l'encontre de notre propre objectif.

[Text]

Hon. Mr. Kaplan: If I cannot satisfy you about how we are handling the negatives, I hope that support for mandatory supervision can at least be based on the tremendously effective way in which it does provide for the early release of deserving cases which the parole board misses.

Senator Hastings: I just have a supplementary question to Senator Buckwold's question with respect to the inmate who is revoked and has to serve his time until expiry, for the protection of society. When you appeared before us, you said that:

Our conviction is if mandatory supervision were taken away from this group—

and this is the group you are taking it away from—

—and they were held behind bars until warrant expiry, their current statistics would be worse.

What did you mean by that?

Hon. Mr. Kaplan: I mean that, if we lost the advantage of controlling an individual for a period of time on the street, that we would lose a rehabilitative opportunity of far greater value than keeping that person behind bars for that period. However, there is a minority for whom incapacitation is the only effective way of protecting society. There is a very small number of them, but I would like to see those people designated as dangerous offenders, in fact, when they first come into the criminal justice system, so that they will not be eligible to be released until they change.

Le sénateur Lapointe: Est-ce que vous n'avez pas dit que le projet de loi n'obligeait pas ceux qui ont péché alors qu'ils étaient sous surveillance obligatoire, à retourner faire tout leur temps de rémission.

Don't they have to serve all the remission time?

L'honorable M. Kaplan: Ils perdent leur droit d'être libérés sous surveillance obligatoire. Il leur est encore possible d'être libérés par la Commission des libérations conditionnelles.

Senator Lapointe: Is it in the bill?

L'honorable M. Kaplan: Oui, ils ont le droit de comparaître devant la Commission, afin de démontrer comment ils vont utiliser leur période de liberté à l'extérieur selon les conditions que leur imposera la Commission des libérations conditionnelles.

Senator Lapointe: Then they don't have to serve all of their remission time?

L'honorable M. Kaplan: Pas nécessairement.

Senator Lapointe: You also said that, if we abolish remission totally, it will triple the number of people in the penitentiaries?

Hon. Mr. Kaplan: Yes.

[Traduction]

L'honorable M. Kaplan: Si je ne puis vous convaincre quant à la façon dont nous traitons les cas d'échec, j'espère tout au moins pouvoir obtenir votre appui à l'égard du principe de la surveillance obligatoire, compte tenu de la très grande efficacité avec laquelle elle permet la libération anticipée de détenus pleins de mérite à qui la Commission refuse de donner leur chance.

Le sénateur Hastings: Je voudrais ajouter à la question du sénateur Buckwold, en ce qui a trait aux détenus dont le droit à la libération est révoqué et qui doivent purger leur peine jusqu'à la fin, pour la protection de la société. Lorsque vous avez comparu devant nous, vous avez déclaré

être d'avis que si ces détenus,

ceux dont nous parlons actuellement,

étaient déchus de leur droit à la surveillance obligatoire, et s'ils étaient tenus de purger toute leur peine dans un pénitencier, les statistiques actuelles empireraient.

Que vouliez-vous dire par là?

L'honorable M. Kaplan: Je voulais dire que si nous perdions la possibilité de surveiller un détenu en liberté pendant un certain temps, nous perdriions également une occasion de réadaptation sociale beaucoup plus efficace que l'incarcération pendant la même période. Cependant, il existe des cas dans lesquels la seule façon de protéger la société est de mettre ces détenus hors d'état de nuire. Il s'agit d'une très petite minorité, mais je voudrais que ces personnes soient désignées comme délinquants dangereux dès leur première comparution devant une cour de justice criminelle, de sorte qu'ils ne soient admissibles à la libération qu'à condition de modifier leur comportement.

Senator Lapointe: Did you not say that the Bill did not oblige those who had committed some fault while under mandatory supervision to go back and serve their entire remission time?

Ne doivent-ils pas purger toute la durée de la réduction de peine?

Hon. Mr. Kaplan: They lose their right to mandatory supervision. They can still be released by the Parole Board.

Le sénateur Lapointe: Cette disposition figure-t-elle dans le projet de loi?

Hon. Mr. Kaplan: Yes, they have the right to appear before the Parole Board, in order to prove that they would use their period of liberty outside in accordance with the conditions that the Board sets for them.

Le sénateur Lapointe: Ils ne sont donc pas tenus de purger toute la durée de leur réduction de peine?

Hon. Mr. Kaplan: Not necessarily.

Le sénateur Lapointe: Vous avez également déclaré qu'en abolissant le principe de la réduction de peine, nous risquons de tripler la population carcérale?

L'honorable M. Kaplan: Oui.

[Text]

Senator Lapointe: You also increase it with the bill, because you abolish remission for these people who are punished.

L'honorable M. Kaplan: Nous estimons que le projet de loi pourrait augmenter la population carcérale entre 50 et 400 personnes.

Senator Lapointe: Not more than that?

L'honorable M. Kaplan: C'est un estimé. Il existe une très grande différence entre 50 et 400 personnes. C'est le meilleur résultat que j'ai pu obtenir à la suite de pression de mes fonctionnaires.

Senator Lapointe: Some witnesses have complained that it would increase the number of people in prisons, and that it would be intolerable.

Hon. Mr. Kaplan: It will increase the number of people in prisons, but if we remove mandatory supervision, we increase that number by all of those who are eligible for mandatory supervision; if we just remove the revolving door, we increase it by the number of people who have proved unworthy of mandatory supervision, and this is a much smaller group and a much better targeted group, from the point of view of justice. Who better to take it away from than those people who have gone out and "loused up".

Senator Lapointe: Who would decide whether it was necessary to make only one violation or one infraction, or whether two or three would be necessary?

Hon. Mr. Kaplan: That is decided by a parole supervisor just to draw the person off the street and get him back behind bars temporarily. In the long haul, it is decided by a member of the National Parole Board in a hearing, and the parole board will weigh all of the circumstances of that individual's conduct. Although getting drunk may be a violation of a condition, the parole board does not take away a person's mandatory supervision just for that. However, in the case of a particular individual, that can be justified. I can think of two or three individuals whom I have met in our prisons who become murderers when they get drunk, and one of these, for example, is in the prison for women. In cases such as those, with their personalities and problems, getting drunk would be such a frightening thing to a parole supervisor that that response could be the right one for them.

I would not want to see criteria that were so arbitrary that they did not permit the parole board to use its expertise to deal with a case on its merits.

Senator Lapointe: In dealing with dangerous offenders, under the bill we will let them go just the same, even though we would like to gate them or retain them. We don't have any power to do that.

[Traduction]

Le sénateur Lapointe: Nous courons le même risque en adoptant le projet de loi, en abolissant le droit à la réduction de peine pour les détenus.

Hon. Mr. Kaplan: We estimate that the Bill could increase the prison population by between 50 and 400 people.

Le sénateur Lapointe: Pas plus?

Hon. Mr. Kaplan: That's an estimate. There's a big difference between 50 and 400. It's the best result I could get following pressure from my officials.

Le sénateur Lapointe: Certains témoins se sont plaints du fait que ces dispositions auront pour effet d'augmenter le nombre de détenus dans les pénitenciers, ce qui serait intolérable.

L'honorable M. Kaplan: Elles accroîtront effectivement la population carcérale; toutefois, en abolissant la surveillance obligatoire, nous ajoutons, à ce nombre, tous les détenus qui auraient droit à la libération. Par contre, en se contentant de condamner la «porte tournante», nous n'y ajoutons que les détenus qui se sont montrés indignes d'être libérés sous surveillance obligatoire, ce qui constitue un groupe beaucoup moins considérable et davantage opportun du point de vue de la justice. Contre qui pourrions-nous mieux sévir que contre les personnes qui ont eu la chance d'être libérées et qui n'ont pas été à la hauteur.

Le sénateur Lapointe: A qui incomberait-il de décider s'il faut sévir après une seule infraction, ou après deux ou trois?

L'honorable M. Kaplan: Cette décision revient au surveillant du détenu en libération conditionnelle, et elle ne vise qu'à faire réincarcérer le détenu provisoirement. Quand c'est pour longtemps, cette décision est prise par un membre de la Commission nationale des libérations conditionnelles au cours d'une audience. La Commission se chargera de peser toutes les circonstances relatives à la conduite de ce détenu. Le fait d'être en état d'ébriété constitue une violation des conditions établies; toutefois, la Commission ne révoquera pas le droit à la surveillance obligatoire d'un détenu pour cette simple raison. Cependant, dans certains cas précis, une telle mesure pourrait être justifiée. Je pense en particulier à deux ou trois détenus que j'ai rencontrés dans nos pénitenciers et qui, en état d'ébriété, devenaient des meurtriers en puissance; l'un d'eux, par exemple, était une femme. Compte tenu de la personnalité et des problèmes de ce genre de personne, leur surveillant peut juger bon de révoquer leur droit à la libération conditionnelle, lorsqu'il les trouve en état d'ébriété.

Je ne voudrais pas que soient établis des critères essentiellement arbitraires, qui ne permettraient pas à la Commission des libérations conditionnelles d'invoquer son expérience pour juger un cas selon les circonstances.

Le sénateur Lapointe: En ce qui a trait aux détenus dangereux, en vertu de ce projet de loi, nous sommes toujours tenus de les libérer, même si nous préférierions suspendre immédiate-

[Text]

Hon. Mr. Kaplan: Once an inmate's behaviour shows that he is dangerous and should be behind bars, he will be. These inmates are, however, a very small minority of the total that the National Parole Board is keeping behind bars.

Senator Lapointe: Under which law will they be kept inside?

Hon. Mr. Kaplan: Under this amendment. This bill would do that.

I want to remind you that, in dealing with the total picture of violent crimes in society, this bill touches only a very small number. Only a very small proportion of the dangerous crimes in this society are committed by violent offenders. As you can see from chart number two, the figure is less than one per cent.

Senator Bosa: As I understand the philosophy behind this controversial subject, remission, if an inmate, in the opinion of the parole officer or the parole board, is not suitable to be let out on parole, then there is an escape hatch. That particular inmate, after having served two-thirds of his sentence, is automatically let out on remission.

Hon. Mr. Kaplan: It is not automatic, senator; it is earned.

Senator Bosa: It is earned?

Hon. Mr. Kaplan: One of the areas of questioning earlier led me to an admission that the earning should be definite and not an automatic earning; however, you are basically right. In the case of an inmate who has not been allowed parole, if he behaves while in prison, he will be able to obtain mandatory supervision release.

Senator Bosa: One of the controversial points that the committee had difficulty coming to grips with was the difference in the degree of offence that an inmate could commit while out on remission and under mandatory supervision that would send him or her back to prison. There is no qualifications as to whether it was a technical offence or whether it was a more serious or indictable offence. We were given to understand by some witnesses that the parole board does not differentiate between these two types of convictions, and that the inmate will be sent back to prison and will have to serve the rest of his sentence, or the rest of the remission period, and that while he is serving that particular period of time, he would not earn remission again. Have I explained it correctly?

Hon. Mr. Kaplan: Of course, if it is a crime that is committed, the individual gets the penalty that the courts impose, and the sentence that is imposed, if it is a federal sentence, and is longer than two years, will be treated in whatever way we decide through this bill. It will not be up to the parole board to decide what sentence is imposed on the individual for committing a new crime. Where the offence or violation, however, is less than a crime, that is, it is just a breach of a condition by the individual, for example, the parole board will use the same

[Traduction]

ment leur libération ou les garder au pénitencier. Nous n'avons pas le pouvoir de prendre de telles mesures.

L'honorable M. Kaplan: Si le comportement d'un détenu prouve qu'il est dangereux et qu'il devrait être incarcéré, il le sera. Cependant, ces détenus ne constituent qu'une infime minorité des personnes que la Commission nationale des libérations conditionnelles maintient dans les pénitenciers.

Le sénateur Lapointe: En vertu de quelle loi pouvons-nous les garder en prison?

L'honorable M. Kaplan: En vertu de cet amendement. Le projet de loi dont vous êtes saisis nous conférerait ce pouvoir.

Je voudrais vous rappeler que ce projet de loi ne touche qu'une infime partie des crimes violents commis dans notre société. Seule une proportion très restreinte des crimes graves est attribuable à des contrevenants violents. Comme l'indique le tableau 2, ce chiffre est inférieur à 1 p. 100.

Le sénateur Bosa: Si je comprends bien la philosophie à l'appui de ce sujet controversé qu'est la réduction de peine, un détenu qui, de l'avis de son agent de libération conditionnelle ou de la Commission, n'est pas prêt à être libéré sous condition, dispose d'un autre recours en ce sens qu'après avoir purgé les deux tiers de sa condamnation, il bénéficie automatiquement d'une réduction de peine.

L'honorable M. Kaplan: Pas automatiquement, sénateur; cette réduction est méritée.

Le sénateur Bosa: Méritée?

L'honorable M. Kaplan: En réponse à l'une des questions posées antérieurement, j'ai dû admettre que cette réduction devrait effectivement être méritée et non pas accordée automatiquement; cependant, vous avez raison pour l'essentiel. Un détenu qui n'a pas eu droit à la libération conditionnelle peut, s'il se conduit bien au pénitencier, être libéré sous surveillance obligatoire.

Le sénateur Bosa: L'un des points litigieux que nous avons de la difficulté à cerner concerne la hiérarchisation des délits que peut commettre un détenu en liberté sous surveillance obligatoire et qui sont susceptibles d'entraîner sa réincarcération. Aucune distinction n'a été établie entre les infractions mineures et les délits plus graves ou les actes criminels. Certains témoins nous ont laissé entendre que la Commission des libérations conditionnelles n'établit aucune différence entre des deux genres de condamnation; le détenu sera inévitablement réincarcéré pour purger le reste de sa peine ou de sa période de réduction, et il ne pourra, pendant ce temps, mériter de nouvelle réduction de peine. Ai-je bien exposé la question?

L'honorable M. Kaplan: Bien entendu, s'il s'agit d'un crime, le détenu doit purger la peine infligée par le tribunal; la peine, si elle relève du système fédéral et dépasse deux ans, sera alors traitée de la façon dont nous aurons convenu, par le biais de ce projet de loi. Il n'incombera plus à la Commission des libérations conditionnelles de décider de la sentence à imposer à un détenu qui aura récidivé. Cependant, lorsqu'il s'agit d'une infraction ou d'un délit moins grave qu'un crime, c'est-à-dire d'une violation des conditions de la libération, par exemple, la

[Text]

kind of judgment that it uses in taking parole away from people who have been put out on the street under parole. There are revocations there. The consequences of these are not identical to the consequences that will apply for revocation here, but they are similar.

Senator Bosa: Let us take a hypothetical case. Let us say a person was given a sentence of nine years, was let out at the end of his sixth year, and after one year of being free committed an indictable crime and was sentenced to an additional five years. Does that mean that having broken the rules he has to serve now the five years plus the two years?

Hon. Mr. Kaplan: He cannot earn remission on the two years which he still has to serve of his old sentence.

Senator Bosa: Plus the new sentence.

Hon. Mr. Kaplan: He cannot earn it on that. He has to serve that time without the right of earning remission; but he can earn remission on the new sentence, and he can earn up to one-third of the new sentence.

Senator Bosa: The one is added to the other.

Hon. Mr. Kaplan: Yes, but it is added to the beginning. That is one of the changes. The two years are served first.

Senator Hastings: Concurrently he would only earn remission on three.

Hon. Mr. Kaplan: It depends on whether the court makes them concurrent. If the court does not make them concurrent then he serves the two years without the ability to earn the remission, and then he begins serving in effect the new sentence of five years—I believe that is what was suggested—on which remission could be earned.

Senator Nurgitz: I would just like an explanation on something, Mr. Minister. Is it not the case that the court makes sentences consecutive by saying so? If the court says nothing the sentences are concurrent.

Hon. Mr. Kaplan: I believe that is correct.

Senator Nurgitz: All right. I misunderstood.

Senator Hastings: Mr. Minister, I would like to go back to remission. Here you may be happy to know that we agree on something. I agree wholeheartedly with your conception of remission and its value as a disciplinary procedure within the institution. I agree with you with respect to revocation. In all the cases I have had, and they are many, practically every parole officer is very cognizant of the powers he has, and he only uses that as a very last resort. I have found that offenders have a habit of just telling you one part of the story. When you have occasion to investigate, there are frequently many factors influencing the revocation, and in all the cases I have had to investigate, the revocation was justified.

[Traduction]

Commission appliquera le même genre de jugement qu'en ce qui concerne la révocation du droit à la libération conditionnelle. Les conséquences de telles mesures différeront toutefois quelque peu de celles qui découlent d'une révocation de la libération conditionnelle.

Le sénateur Bosa: Prenons un exemple hypothétique. Supposons qu'une personne ait été condamnée à une peine de 9 ans, qu'elle ait été libérée au bout de la sixième année, et qu'après un an de libération, elle commette un acte criminel pour lequel elle est condamnée à cinq autres années. Ayant enfreint les règles, cette personne ne serait-elle pas tenue de purger ces cinq ans en plus des deux années qui lui restaient?

L'honorable M. Kaplan: Elle ne pourrait mériter de réduction de peine à l'égard des deux ans qui lui restent à purger de sa peine initiale?

Le sénateur Bosa: Et la nouvelle condamnation?

L'honorable M. Kaplan: Aucune réduction ne peut être méritée à l'égard du total des deux peines; La première doit être purgée intégralement. Toutefois, le détenu pourrait mériter une réduction équivalant au tiers de la nouvelle peine.

Le sénateur Bosa: L'une s'ajoute à l'autre.

L'honorable M. Kaplan: Oui, mais elle s'ajoute au début. C'est là l'un des changements apportés. Les deux ans restant à la peine initiale seraient d'abord purgés.

Le sénateur Hastings: Avec des peines concomitantes, il ne pourrait mériter de réduction qu'à l'égard de trois années.

L'honorable M. Kaplan: Oui, si le tribunal a rendu les peines concomitantes. Sinon, le détenu devrait purger les deux ans sans pouvoir mériter de réduction, puis commencerait à purger la nouvelle peine de cinq ans—je crois bien que c'est qu'on disait dans l'exemple—à l'égard de laquelle il peut mériter une réduction.

Le sénateur Nurgitz: Je voudrais simplement que vous me précisiez un point, monsieur le ministre. N'est-il pas vrai que pour rendre des peines consécutives, le tribunal n'a qu'à dire qu'elles le sont? S'il ne le dit pas, les sentences sont concomitantes.

L'honorable M. Kaplan: Je crois que c'est exact.

Le sénateur Nurgitz: C'est bien. J'avais mal compris.

Le sénateur Hastings: Monsieur le ministre, je voudrais en revenir à la réduction de peine. Vous serez peut-être heureux d'apprendre que nous nous entendons sur ce point. J'épouse sans réserve votre conception de la réduction de peine et de sa valeur à titre de mesure disciplinaire au pénitencier. Je suis d'accord avec vous en ce qui concerne la révocation. Dans tous les cas que j'ai connus, et il y en a un bon nombre, les agents de gestion des cas savent en général très bien quels pouvoirs ils ont et ils les exercent seulement en dernier recours. Je me suis rendu compte que les contrevenants ont l'habitude de ne raconter que leur version des faits. Quand on fait une enquête, on découvre souvent qu'il y a de nombreuses raisons à la révocation, et chaque fois que j'ai dû faire une enquête, je me suis rendu compte que la révocation était justifiée.

[Text]

Having referred to remission and its important role, as you did at our last meeting, and as you have done again today, you indicate the terrible things that are going to happen if we withdraw remission. On page 9 you refer to prison overcrowding leading to prison violence, the deterioration of programs in prison, security problems, double-bunking, tension, frustrations and increased bitterness among released persons.

Having said that, with respect to withdrawing the right to earn remission, what will happen with regard to the 1250 men you were going to put back in there who have no right to earn remission?

Hon. Mr. Kaplan: Well, it is a difficult kind of concept for me to verbalize briefly. There are two kinds of people going into the mandatory supervision eligibility period. There is the majority who want to go straight, and who have not been given that chance by the parole board. They are the ones I am worried about as a consequence of adopting this policy of denying them the opportunity to earn mandatory supervision. They are the ones I am worried about when I talk about how their behaviour and their values and their orientation will be influenced by continued incarceration. We even have statistics about that that show that the longer you keep them behind bars the worse they get.

Then there is the other group—and I am just putting this as a concept—that are waiting to get out in order to start again, and for that group I argue that incapacitation is a legitimate objective of the correction service. Keeping them behind bars for as long as we can is legitimate because they are going to start again when they get back on to the street. It is a bit simplistic to say that there are two kinds of people, but I am making that point because the majority who get out, and who will continue to get out under this system, behave. It is the minority we bring back again, about whom we say that street supervision is not doing any good, and with regard to whom I am saying that it is better to keep them behind bars because the street supervision is not keeping them away from committing crimes.

Senator Hastings: With great respect, Mr. Minister, those are the very inmates who are denied parole, probably even denied day parole, and who have now had their mandatory supervision revoked, who will cause the problem that you have outlined, in your institutions, yet you are forcing 1,200 men a year back into those institutions at a rate of 400 a time. This will cause many of the problems you have listed for the custodial staff.

Hon. Mr. Kaplan: I gather you are saying that we should just let them out. What is the option that you are recommending? Should we let them out so that they will not cause trouble behind bars? Frankly, I would rather have them cause trouble behind bars than in the street.

Senator Hastings: I think they will oblige you.

[Traduction]

Après avoir parlé de la réduction de peine et de son rôle important, comme vous l'avez fait au cours de la dernière séance et encore aujourd'hui, vous décrivez les effets désastreux que pourrait avoir son annulation. A la page 9, vous parlez du surpeuplement des pénitenciers qui conduit à la violence, de la détérioration des programmes de réadaptation, des problèmes de sécurité, des problèmes engendrés par les lits superposés, des tensions, des frustrations et de l'amertume grandissante chez les ex-détenus.

Ceci dit, pour revenir à l'annulation du droit à la réduction de peine, qu'arrivera-t-il aux 1,250 détenus que vous allez renvoyer au pénitencier et qui n'y auront plus droit?

L'honorable M. Kaplan: Il m'est difficile de vous expliquer ce principe en quelques mots. On peut séparer en deux groupes les détenus qui sont admissibles à la libération sous surveillance obligatoire. Il y a la majorité qui tient à se ranger, mais à qui la Commission des libérations conditionnelles n'en a pas donné l'occasion. C'est le groupe pour lequel je m'inquiète des conséquences de cette politique qui leur nie le droit de mériter la libération sous surveillance obligatoire. Je m'inquiète du fait que l'incarcération prolongée modifiera leur comportement et leurs valeurs ainsi que leur orientation. Nous avons même des statistiques montrant que plus longtemps ils restent derrière les barreaux, pires ils deviennent.

Il y a l'autre groupe—et je ne fais ici que vous exposer l'idée—qui attendent de sortir pour récidiver, et je prétends que dans leur cas, l'incarcération constitue un objectif légitime du service correctionnel. Nous sommes justifiés de les garder derrière les barreaux le plus longtemps possible parce qu'ils vont récidiver dès qu'ils seront libres. Il est un peu simpliste de les classer ainsi en deux groupes, mais j'insiste là-dessus parce que la majorité de ceux qui sont libérés ou qui le seront aux termes du système actuel se comportent bien une fois en liberté. Ceux que nous renvoyons en détention, auxquels nous sommes d'avis que la libération sous surveillance n'apporte rien et qu'il vaut mieux, à mon avis, garder derrière les barreaux parce que la libération sous surveillance ne les empêchera pas de commettre des délits, ne sont qu'une minorité.

Le sénateur Hastings: Je vous ferai respectueusement remarquer, monsieur le ministre, que les détenus à qui l'on refuse la libération conditionnelle, probablement même la libération conditionnelle de jour, et qui se voient maintenant refuser la liberté sous surveillance obligatoire, sont ceux qui causent dans les pénitenciers les problèmes que vous avez soulignés, et malgré cela, vous voulez en renvoyer 1,200 au pénitencier chaque année au rythme de 400 à la fois. Cela créera pour le personnel de surveillance beaucoup des problèmes que vous avez énumérés.

L'honorable M. Kaplan: Si je comprends bien, vous êtes d'avis que nous devrions les laisser sortir. Quelle autre solution recommanderiez-vous? Devrions-nous les libérer pour qu'ils ne causent plus de problèmes dans les pénitenciers? Franchement, s'il doivent faire du grabuge, je préfère que ce soit en prison plutôt qu'en liberté.

Le sénateur Hastings: Je crains qu'ils ne vous y obligent.

[Text]

Hon. Mr. Kaplan: In what sense?

Senator Hastings: In causing all the problems you have outlined.

I have just one other question, Mr. Minister, and that is with respect to the protection of society, which we seems to invoke every time we are getting ready to inflict another dose of punishment.

When you appeared before us last time you cautioned us with respect to the misconception of the numbers who commit violent offences. With respect, when you referred to 39 offences in 1977, I think you fell right into the same trap by saying that they could have been averted had we had this bill in place. In reviewing the evidence, however, I came to this very interesting observation which I find in your working paper on page 16. It says:

MS cases do not in fact appear from these figures to commit violent crimes under supervision in proportions which are a great deal different from parolees. In fact, 27.5 per cent of the revoked parolees returned for a violent crime or robbery, as opposed to 27.7 per cent violent-crime or robbery revocations for MS.

That tells me, Mr. Minister, that the decision of the Parole Board might not be as infallible as we are led to believe. If you turn to page 19, table 5, where it outlines the offences, it says that taken as a percentage they are practically equal. So my question is: If we are going to inflict this bill to protect society, why did we not slash it to the parole, who is just as big a problem to society with respect to violent crime as MS? Why did we choose this very minor group of MS to lash it to?

Hon. Mr. Kaplan: My answer is that it is because of the different place that they are in their sentence. Parolees have served one-third of their time. They have paid a very small part of the penalty imposed by the court.

Senator Hastings: I am talking about controlling violence.

Hon. Mr. Kaplan: What you are recommending—

Senator Hastings: I am not recommending anything. I am simply asking questions.

Hon. Mr. Kaplan: I understand that there are limitations to any approach toward dealing with violent offenders and reducing crime in society.

Senator Hastings: I suggest, Mr. Minister, that those facts tell me that it does not matter whether he is out on parole, or on mandatory supervision or completes his sentence, there is a certain number, 25 per cent, who are going to commit violent crime, and when we let them out has no bearing whatsoever as to the incidence.

[Traduction]

L'honorable M. Kaplan: Dans quel sens?

Le sénateur Hastings: En causant tous les problèmes dont vous avez parlé.

J'ai seulement une autre question, monsieur le ministre, et il s'agit de la protection de la société, prétexte que nous semblons invoquer chaque fois que nous nous préparons à rendre les peines plus sévères.

Lorsque vous avez comparu devant nous la dernière fois, vous nous avez prévenus contre les idées fausses qui ont cours quant au nombre de criminels violents. Sauf votre respect, lorsque vous avez fait allusion aux 39 crimes violents commis en 1977, je crois que vous êtes tombé dans le piège en disant qu'ils auraient pu être évités si ce projet de loi avait été en vigueur. Cependant, en relisant les témoignages, je me suis arrêté à une observation très intéressante à la page 16 de votre document de travail.

Selon ces chiffres, le nombre de libérés sous surveillance obligatoire qui commettent des actes criminels violents ne semble pas beaucoup plus élevé que celui des libérés conditionnels. En fait, 27.5 p. 100 des libérés conditionnels pour qui il y a eu révocation ont été renvoyés en détention pour un crime violent ou pour vol, par rapport à 27.7 p. 100 chez les libérés sous surveillance obligatoire.

J'en conclus, monsieur le ministre, que la Commission des libérations conditionnelles n'est peut-être pas aussi infallible dans ses décisions qu'on nous le laisse croire. Si on regarde le tableau 5 à la page 19, qui porte sur les infractions, on voit que le pourcentage est à peu près égal. Je vous demande donc ceci: si nous devons adopter ce projet de loi afin de protéger la société, pourquoi ne pas l'imposer aux libérés conditionnels, qui causent autant de problèmes à la société en commettant des crimes violents que les libérés sous surveillances obligatoires? Pourquoi avoir choisi comme cible cette petite minorité?

L'honorable M. Kaplan: C'est parce qu'ils n'en sont pas au même point dans leurs peines. Les libérés conditionnels ont déjà purgé un tiers de leurs peines. Il s'agit donc d'une partie assez minime de la peine imposée par le tribunal.

Le sénateur Hastings: Je parle du contrôle de la violence.

L'honorable M. Kaplan: Que recommandez-vous...

Le sénateur Hastings: Je ne recommande rien. Je ne fais que poser des questions.

L'honorable M. Kaplan: Bien entendu, tous les moyens de contrôler les criminels dangereux et de réduire la criminalité dans la société ont leurs limites.

Le sénateur Hastings: Monsieur le ministre, ces faits me portent à croire qu'il importe peu qu'il s'agisse de détenus en liberté conditionnelle ou sous surveillance obligatoire ou de détenus qui ont purgé toute leur peine; il y en aura toujours un certain nombre, soit 25 p. 100, qui commettront des crimes avec violence et le moment auquel nous choisissons de les remettre en liberté n'a aucune influence sur la fréquence de la récidive.

[Text]

Hon. Mr. Kaplan: Where do you go with that? Do you say "Therefore we should not have parole"? I think that would be unjustified.

Senator Hastings: I think that society has to live with violence, has to learn to live with it; and more custody and more supervision does not protect society. All of the figures indicate that the more recidivism, the less you protect society.

Hon. Mr. Kaplan: I have lived for three years now with the philosophy of people who kept telling me that nothing works, that nothing that you do makes any difference. I have, if you like, become rather cynical about that kind of advice. I am interested in looking at what we do and deciding on what changes can be made that would make it more effective. I think that statistics show that a certain number of those mandatory supervision cases should be back behind bars, and this is an amendment that will try to achieve that result—to put back behind bars people who have proved themselves unworthy of that confidence. I know that they get out further down the line.

Senator Hastings: The last time you were here, you indicated how useless it was to put them back behind bars.

Hon. Mr. Kaplan: Talk to the victims of people who are out on mandatory supervision, if you want to see how useless it is.

Senator Hastings: When you appeared before us on the last occasion, you indicated three times how useless it was to put a man behind bars and to make him serve his time until the warrant expired. You said that it was, of course, a postponement, that it might also be a worsening of the chances that the community would be safe.

Hon. Mr. Kaplan: It is useless for some people, in terms of rehabilitation—I agree with you about that—but it is not useless in terms of incapacitation. Where you have to give up in terms of rehabilitating an individual I still think you are entitled to incapacitate him for the rest of the period that the court has imposed as his sentence.

Senator Hastings: Even though the incapacitation will make him more dysfunctional, more antisocial and more bitter when he comes out?

Hon. Mr. Kaplan: What is the alternative? Do you think that we should let such people out? Let us talk about the alternatives that we have. Let us say that keeping him behind bars for that extra two years does make him more bitter; but letting him out will inevitably lead to crime during that two-year period. What do you suggest?

Senator Hastings: I am suggesting that you are not stopping him from committing a crime.

Hon. Mr. Kaplan: But we are stopping him for two years.

Senator Hastings: He has been out, and he is coming back. He has done his damage. That is what the witness from British Columbia told us. He has been out and caused damage.

[Traduction]

L'honorable M. Kaplan: Où voulez-vous en venir? Voulez-vous dire qu'en conséquence, nous devrions supprimer la libération conditionnelle? Je crois que cela ne serait pas justifié.

Le sénateur Hastings: Je suis d'avis que la société doit vivre avec la violence, qu'elle doit apprendre à l'accepter, et qu'une détention plus longue ou une surveillance accrue ne la protégerait pas. Tous les chiffres montrent que plus il y a de récidives, moins la société est protégée.

L'honorable M. Kaplan: Depuis trois ans, je suis entouré de gens qui ont pour philosophie que rien ne fonctionne, que tout ce que l'on peut faire ne changera rien à rien et je suis devenu plutôt cynique, si je puis dire, devant ce genre d'affirmation. Ce qui m'intéresse, c'est d'examiner le système actuel et de voir quels changements sont susceptibles de l'améliorer. D'après les statistiques, un certain nombre de ceux qui sont en libération sous surveillance obligatoire devraient être renvoyés au pénitencier et cet amendement nous permettrait d'atteindre ce but, de renvoyer derrière les barreaux ceux qui ne se sont pas montrés dignes de notre confiance. Je sais bien qu'un jour, on finira quand même par les libérer.

Le sénateur Hastings: La dernière fois que vous êtes venu témoigner, vous nous avez expliqué à quel point il était inutile de les remettre en détention.

L'honorable M. Kaplan: Parlez-en aux victimes des détenus en liberté sous surveillance obligatoire, si vous voulez voir à quel point c'est vrai.

Le sénateur Hastings: La dernière fois, vous avez répété trois fois qu'il était inutile de renvoyer un individu derrière les barreaux et de lui faire purger sa peine intégralement. Vous avez dit que l'on ne faisait évidemment que remettre le problème à plus tard et que l'on pouvait ainsi envenimer les choses en ce qui concerne la protection de la société.

L'honorable M. Kaplan: Il est inutile de songer à réadapter certains individus, je suis d'accord avec vous à ce sujet; mais il n'est pas inutile de les réincarcérer s'il s'agit de les empêcher de commettre d'autres actes criminels. Lorsqu'on en est réduit à renoncer à réadapter un individu, je crois qu'on l'est aussi de le mettre hors d'état de nuire pour le reste de la peine que lui a infligée le tribunal.

Le sénateur Hastings: Même si l'incarcération doit contribuer à le perturber davantage, à le rendre encore plus asocial et plus amer lorsqu'il sortira?

L'honorable M. Kaplan: Y a-t-il une autre solution? Êtes-vous d'avis que nous devrions libérer ces détenus? Parlons des solutions possibles. Disons que le fait de le garder deux ans de plus derrière les barreaux le rend plus amer, mais le fait de le libérer le conduira inévitablement au crime durant cette période de deux ans. Que proposez-vous?

Le sénateur Hastings: Je dis que vous ne l'empêchez pas de commettre d'autres actes criminels.

L'honorable M. Kaplan: Mais nous l'en empêchons effectivement pendant deux ans.

Le sénateur Hastings: S'il est libéré et qu'il soit renvoyé en détention, il a déjà causé du tort. C'est ce que nous a dit le

[Text]

Hon. Mr. Kaplan: But there may be more damage that he would cause in that two-year period if he were allowed out. The chances are that he would, because he has demonstrated that by his lack of adaptation to being out on the street. So I think we are perfectly justified in keeping him in for as long as we can. But we cannot impose an indefinite sentence on an individual at the end of his sentence. He has already been punished. The court has already ordered that he serve a fixed period.

I have explained, in my earlier answers, that we can seek indefinite sentences under our present law. We do not do it as much as we should. I have urged attorneys general to seek it more often. But you cannot take a person who has been given a definite sentence and, as he comes to the end of his sentence, extend it. That would be against a fundamental concept of criminal law. You can only punish people for something they have done. You cannot say, as they get to the end of their sentence, that because they might do more you lengthen their sentence.

Senator Lapointe: So when can you use the indefinite sentence?

Hon. Mr. Kaplan: During the trial. It has to be raised in the course of the trial, at the beginning. There is a 30-day period.

Senator Deschatelets: Criminel d'habitude.

Hon. Mr. Kaplan: Criminel dangereux. A dangerous offender. I am glad that I did not come here to try to convince you that I had a perfect solution for dealing with the dangerous offender, because I know I don't. All I have here is a way of preventing a certain number of crimes, which would otherwise be committed, from being committed, while at the same time allowing for the release of people who do not revert to a life of crime. I would say that I believe that is a worthwhile increment to add to the criminal justice system.

Senator Hastings: I believe you said that 60 per cent succeed. Have you looked at the 1979-80 figures? There have been some very significant changes taking place. The Parole Board is now revoking for technical reasons many more than it is for the commission of a crime. It is staying around 45 per cent, revoked from both cases. But the interesting figure is of those who return to crime after the completion of their period of mandatory supervision. That has gone up, over the period, from 17 per cent to about 22 per cent. So you have about 45 per cent going back for technical and criminal acts—that stays about the same—but now you add to that 22 per cent who are committing crimes after completion of the mandatory supervision. It is now down to about 33 per cent of those who are not coming back. The failure rate of about 66 per cent does not recommend any procedure as being a very valid rehabilitative instrument.

[Traduction]

témoin de la Colombie-Britannique. Il est sorti et il a récidivé...

L'honorable M. Kaplan: Mais il pourrait causer encore plus de tort pendant cette période de deux ans s'il était libéré. Il y a de grandes chances qu'il le fasse, parce qu'il l'a prouvé par son comportement en liberté. Je suis donc d'avis que nous sommes parfaitement justifiés de le garder en détention aussi longtemps que nous le pouvons. Mais nous ne pouvons prolonger sa détention indéfiniment lorsqu'il a purgé sa peine. Il a déjà été puni. Le tribunal a déjà décidé de la durée de la peine.

J'ai expliqué précédemment que la loi actuelle nous permet d'imposer une peine d'emprisonnement d'une durée indéterminée. Mais on ne le fait pas assez souvent. J'ai demandé instamment au procureurs généraux d'invoquer plus souvent cette disposition. Mais il n'est pas possible de prolonger la durée d'une peine lorsque l'individu l'a purgée intégralement. Ce serait aller à l'encontre d'un concept fondamental du droit pénal. On ne peut punir un individu que pour les infractions qu'il a commises. Lorsque sa peine est purgée, on ne peut en prolonger la durée sous prétexte qu'il pourrait récidiver.

Le sénateur Lapointe: Quand alors pouvez-vous infliger une peine d'emprisonnement d'une durée indéterminée?

L'honorable M. Kaplan: Lors du procès. Cette question se pose au début du procès. Une période de trente jours est prévue à cette fin.

Le sénateur Deschatelets: Criminel d'habitude.

L'honorable M. Kaplan: Criminel dangereux. Je suis heureux de n'être pas venu ici avec l'intention de vous convaincre que j'avais une solution parfaite au problème des criminels dangereux, parce que je n'en ai pas. Tout ce que je peux offrir, c'est un moyen d'empêcher un certain nombre de gens, récidivistes assurés, de récidiver, tout en permettant la libération des détenus qui ne sont pas susceptibles de commettre d'autres infractions. Je suis d'avis que ce serait une amélioration très valable à apporter à notre système de droit pénal.

Le sénateur Hastings: Si je me souviens bien, vous avez dit que dans 60 p. 100 des cas, il n'y a pas de récidive. Avez-vous vu les chiffres de 1979-1980? Certains changements très importants se sont produits. La Commission des libérations conditionnelles révoque maintenant la libération beaucoup plus souvent pour des raisons d'ordre technique que pour des actes criminels. Les chiffres concernant la révocation sont d'environ 45 p. 100 dans les deux cas. Mais ce qui est intéressant, c'est le nombre de ceux qui récidivent après la fin de la période de liberté sous surveillance obligatoire. Au cours de cette période, leur nombre est passé de 17 p. 100 à environ 22 p. 100. Donc, environ 45 p. 100 des libérés sont renvoyés en détention pour des infractions d'ordre technique et pour avoir commis des actes criminels; ce chiffre demeure à peu près le même, mais on ajoute maintenant à cela les 22 p. 100 qui récidivent après la période de libération sous surveillance obligatoire. Il y en a donc maintenant environ 33 p. 100 qui ne retournent pas au pénitencier. En raison du taux d'échec d'environ 66 p. 100, aucune méthode de réadaptation ne peut être considérée comme valable.

[Text]

Hon. Mr. Kaplan: I would certainly want to check that statistic. But let us say that it is true. My argument is that the removal of mandatory supervision would result in a higher crime rate from that group; that letting them out before their sentence, without control on supervision, would increase the risk to society. So I still would argue that the program is worth having.

Besides that, we are sent here to act, not to debate, and to make changes in our laws that will improve the protection of society and increase the rehabilitation. You are wanting to discredit a system, and I think that what you are proposing, which is unsupervised release, would be worse. I believe that supervision during release is beneficial. I do not mean to say that this discussion is not worth having, but our objective should be to find a way of protecting Canadians more from crime than they are now. If you are telling me that the statistics are changing, trending one way or the other, I am still confident that the removal of supervision, for the period I am asking you to impose, would produce more crime, not less.

Senator Hastings: Have you seen the research which indicates that supervision has no effect whatsoever with respect to recidivism?

Hon. Mr. Kaplan: No, I have not.

Senator Hastings: The research was done by Dr. Waller. I suppose we are going to write that off?

Dr. Nuffield: If I could say a bit about his research, he indicates that some of the situational factors which occur after the release of an inmate are among the most important determinants as to how an inmate does when he comes out; things like family, friends, drinking, the very things that our parole officers try to influence. Regarding literature on supervision effectiveness, we have discussed this before, Senator, and we do not agree on the interpretation.

The Chairman: You have talked a great deal about incapacitation being the primary objective of this bill and of the system and you have mentioned rehabilitation only once. Mr. Outerbridge said in his testimony that some people feel that if inmates are released from prison without being rehabilitated the prisons have failed. He feels that prisons are there primarily to keep prisoners in and that whatever else happens is an accidental by-product of that process. I guess I am concerned that the present philosophy of the corrections system seems to be incapacitation. I know the difficulty associated with the concept of rehabilitation, and you can quote sources on how often it has failed. However, I don't think we can write it off. I do not agree with the statements regarding supervision made by Senator Hastings. I think there is a valid place for supervision. If we simply take these people who have failed even for minor breaches and put them back in prison to be eventually released with no supervision, I don't think we have achieved

[Traduction]

L'honorable M. Kaplan: J'aimerais certes vérifier ces statistiques. Mais permettez-moi de dire que c'est vrai. A mon avis, la suppression de la surveillance obligatoire aurait pour résultat un taux de criminalité plus élevé à l'intérieur de ce groupe et le fait de ne pas les libérer avant la fin de leurs peines sans contrôle de la surveillance augmenterait les risques pour la société au moment de leur mise en liberté. Je prétends donc toujours que le programme est valable.

En outre, nous sommes là pour agir et non pour discuter; notre fonction est de modifier nos lois de manière à mieux protéger la société et à mieux réadapter les détenus. Vous semblez vouloir discrediter un système, mais je suis d'avis que celui que vous proposez, soit la mise en liberté sans surveillance, serait pire. Je crois que la surveillance après la libération est utile. Je ne veux pas dire que cette discussion est une perte de temps, mais nous devrions avoir pour objectif de trouver un moyen de mieux protéger les Canadiens contre le crime. Même si vous me disiez que les statistiques indiquent des changements, qu'il y a des tendances d'un côté ou d'un autre, je serais encore persuadé que la suppression de la surveillance obligatoire, au cours de la période que je vous demande d'imposer, aurait pour résultat non pas de réduire, mais d'accroître, le taux de criminalité.

Le sénateur Hastings: Avez-vous pris connaissance de la recherche qui démontre que la liberté sous surveillance n'a à peu près pas d'effet sur le récidivisme?

L'honorable M. Kaplan: Non.

Le sénateur Hastings: Cette recherche a été effectuée par le Dr. Waller. Je suppose que nous n'en tiendrons pas compte?

M. Nuffield: Si je puis dire quelques mots au sujet de cette recherche, son auteur indique que la situation dans laquelle se retrouve un détenu après sa libération constitue l'un des facteurs les plus importants qui déterminent son comportement en liberté; des facteurs comme la famille, les amis, l'alcool, en fait autant de choses sur lesquelles les agents de libération conditionnelle tentent d'exercer une influence. Pour ce qui est de la documentation sur l'efficacité de la liberté sous surveillance, nous en avons déjà discuté, sénateur, et nous ne sommes pas d'accord sur l'interprétation qu'on en fait.

Le président: Vous avez beaucoup parlé de la privation des droits comme l'objectif premier de ce projet de loi et du système et vous n'avez parlé qu'une fois de réhabilitation. M. Outerbridge déclare dans son témoignage que selon certains, si les détenus sont remis en liberté sans être réhabilités, les pénitenciers auront échoué dans leur tâche. Il estime que les prisons doivent d'abord servir à détenir les individus et que tout le reste n'est qu'un sous-produit du système. Je suppose que je suis préoccupé par le fait que le système correctionnel repose actuellement sur la privation des droits. Je n'ignore pas les difficultés que pose la notion de réhabilitation et on peut citer des sources qui démontrent les nombreux échecs. Toutefois, je ne crois pas que nous devons considérer qu'il s'agit d'une cause perdue. Je ne suis pas d'accord avec les déclarations faites par le sénateur Hastings au sujet de la liberté sous surveillance. Je pense que cette mesure a sa place. Si on prend simplement les personnes qui ont échoué, ne serait-ce que pour

[Text]

very much. What we have done, as has been said, is put a huge burden on the system, particularly a financial burden, which we have not even mentioned yet. It takes approximately \$29,000 to keep an inmate in prison for one year.

Professor Waller has argued that if we took even a portion of that money and used it for proper kinds of supervision on the outside to reinforce an individual's connections with his family and with all the other factors important to him, our money would be much better spent, rather than simply saying, "The easiest thing to do is to put them back into prison and when they finish their term we will release them and wait for them to commit another crime." What studies have been undertaken to determine the relative benefits of keeping a person in prison as opposed to devoting more of our funds to more adequate and greater supervision on the outside, which I support? I think that by this procedure you would also achieve some kind of rehabilitation.

Hon. Mr. Kaplan: I read Mr. Outerbridge's statement. I do not know whether he meant to say that nothing worthwhile happens in prison, because I think he knows that worthwhile things do happen in prison. Incapacitation is the last purpose of the penitentiary. In other words, however little is achieved, if nothing else, incapacitation is achieved. But I think that many other things are achieved. There is available to the inmates training in the trades, learning how to read and write, primary and secondary education is offered, various aspects of agriculture are offered and many other things. Inmates learn the discipline of a daily routine, of working from a certain time in the morning to a certain time in the evening and getting paid for the work they do. These are new experiences for many inmates.

I can say with a considerable amount of pride that I think Canadians have supported, at very considerable expense, a very humane and rehabilitative approach to their prisons. If you ask me to indicate what good we have done for those who have had their mandatory supervision revoked, I cannot say that at that point in their career behind bars I am very confident that much more than incapacitation has been achieved in that particular case. Not only do we add a great deal besides incapacitation to the experience behind bars, we do a great deal when inmates are released. The Parole Board asks every potential parolee for a program showing where they will live, how they are going to make their living, how they intend to re-establish themselves with their families and what alternatives they are going to follow. Considerable resources are put behind the street programs for offenders. We rely on, for example, the John Howard Society and other groups to a great extent.

I could say a word about native programs for offenders in helping them to adjust to living on the street again. A great deal is done which is beneficial to inmates rather than simply putting them behind bars.

The Chairman: I guess my fundamental problem with the approach is that I agree with Professor Waller, that it would

[Traduction]

des infractions mineures et qu'on les remet en prison pour les relâcher par la suite sans surveillance, je ne crois pas que le système aura accompli grand-chose. En fait, comme on l'a dit, cela revient à imposer un énorme fardeau au système, particulièrement en termes financiers, dont on n'a pas encore parlé. Il en coûte environ \$29,000 par année pour garder un détenu en prison.

M. Waller déclarait que si on consacrait ne serait-ce qu'une partie de cet argent à des formes appropriées de liberté sous surveillance afin de renforcer les liens d'un individu avec sa famille, et les autres facteurs importants pour lui, les fonds seraient beaucoup mieux dépensés. Cela voudrait mieux que de dire que «la chose la plus simple est de les remettre en prison jusqu'à la fin de leur peine et de les libérer ensuite pour qu'ils commettent de nouveaux crimes». Quelles études a-t-on faites pour connaître les avantages relatifs qu'il y a à garder un individu en prison plutôt qu'à consacrer davantage d'argent à l'amélioration des conditions de liberté sous surveillance, dont je suis partisan? Je pense que cette méthode permettrait d'obtenir des résultats en matière de réhabilitation.

L'honorable M. Kaplan: Je note la déclaration de M. Outerbridge dans le compte rendu. Je ne sais pas s'il voulait dire que rien de valable ne survient en prison; pour ma part, je pense qu'il doit savoir que des choses valables s'y produisent. La privation des droits est le dernier objectif du système pénitentiaire. En d'autres mots, même si on n'obtient peu de résultats, il y a tout de même privation des droits. Mais il y a plus. Les détenus peuvent y apprendre un métier, apprendre à lire et à écrire, ils ont accès à l'instruction primaire et secondaire, à diverses formes d'activités agricoles et bien d'autres choses. Les détenus acquièrent une routine quotidienne, ils travaillent d'une certaine heure le matin jusqu'à une certaine heure le soir et ils sont rémunérés. Pour de nombreux détenus, cela représente une expérience tout à fait nouvelle.

Je peux affirmer avec beaucoup de fierté qu'à mon avis les Canadiens ont entériné, à grand frais, une ligne de conduite basée sur l'humanitarisme et la réhabilitation des détenus. Si vous me demandez ce que nous avons fait de bon pour les détenus dont la libération sous surveillance obligatoire a été révoquée, je ne puis dire qu'à cette étape de leur détention, on a fait beaucoup plus que la privation des droits. Non seulement faisons-nous bien plus que la privation de droits des détenus, mais nous faisons encore beaucoup pour eux lorsqu'ils sont libérés. La Commission des libérations conditionnelles exige de chaque détenu libéré conditionnellement qu'il lui fournisse un programme indiquant où il vivra, comment il subsistera, la façon dont il entend se réinsérer dans sa famille et les autres solutions qu'il entend appliquer. Des ressources considérables sont consacrées au programme concernant les détenus en liberté conditionnelle. Nous comptons beaucoup, par exemple, sur l'aide de la société John Howard et d'autres groupes.

Il y a aussi les programmes d'aide aux délinquants autochtones qui visent à réhabiliter les détenus libérés. On fait des choses qui sont beaucoup plus utiles aux détenus que de les remettre derrière les barreaux.

Le président: Je suppose que pour moi, le principal problème à cet égard c'est que je suis d'accord avec le professeur

[Text]

be preferable to take some of the money we spend keeping people in prison and use it to reinforce the rehabilitation process once these people are released into society. You can keep them in prison for as long as you wish and you can give them trades and all kinds of training, but the final challenge is when they are back out on the street and trying to make it in society. Professor Waller said in a letter to me;

In Canada in 1983, we spent in excess of \$30,000 to keep an inmate in a federal penitentiary for a year, yet less than \$2,000 to assist or control that same inmate in the community.

To me the disparity between those two figures is tremendous.

Hon. Mr. Kaplan: It is my intention to try to change the trend of rising costs for incarceration. I agree that they are very high. I would be glad to have Professor Waller's or anybody else's ideas on what we should cut out of the system. The largest component for expenditures in prisons is not something that is for the benefit of the inmates, it is protection and security for the benefit of the surrounding community and the people who work in the institutions as well as the inmates themselves. I have made a number of tough decisions in an effort to develop more efficient security systems and to have all programs delivered more efficiently, but even with these efforts I am not able to free up additional money. All I have been able to do is to contain the rate of growth which inflation, more or less, guarantees will continue to rise. I would be glad to have Professor Waller's ideas on what I should stop doing. I suppose the way in which economies could be made is to try to use alternatives to incarceration to punish many of the people being sent to prison. This is part of our criminal law review and is something which I hope the Minister of Justice will be bringing forward soon. There are many people behind bars who would not commit new offences even if they were never incarcerated and punished in some other way. That program may free up some money. But instead of the prison population decreasing it is increasing. It is increasing because sentences are getting longer and because the Parole Board is tough, not because the rate of crime is rising. I would not object if we were able to target the continued incarceration on the people who are the highest risk, and that is one of the things that Bill S-32 has in its favour. It focuses a change on those individuals who are the least deserving of being out on the street.

The Chairman: Are there any further questions or comments?

Mr. Minister, I want to thank you very much indeed for coming back here. It is very clear that this is a challenge to all of us, and particularly to you and your department, in trying to find solutions to these questions.

Hon. Mr. Kaplan: Thank you. If I could just make one last comment, I know that the solution that we have come up with has been attacked from all sides, and I think the fact that the attack has come from all sides tends to show that it may be a

[Traduction]

Waller selon qui il serait préférable de consacrer une partie des fonds que nous utilisons pour détenir des individus en prison à l'amélioration du système de réhabilitation des détenus libérés. On peut bien les garder en prison aussi longtemps qu'on veut et leur donner des formations professionnelles et autres, mais l'ultime défi survient lorsqu'ils sont remis en liberté et qu'ils tentent de se réhabiliter. Le professeur Waller me déclarait dans une lettre:

En 1983 au Canada, on a consacré plus de \$30,000 par année à la détention de chaque détenu; or, on dépense moins de \$2,000 pour aider ou surveiller ce même détenu libéré.

L'écart entre ces deux montants me semble énorme.

L'honorable M. Kaplan: J'ai l'intention de tenter de changer la tendance à la hausse des coûts d'incarcération que je reconnais être très élevés. J'aimerais avoir l'avis du professeur Waller ou de quiconque pour savoir où nous pourrions faire des coupures dans le système. La principale source de dépenses dans les prisons ne concerne pas des choses utiles aux détenus, mais plutôt les systèmes de protection et de sécurité de la collectivité, celles des gens qui travaillent dans les pénitenciers et des détenus eux-mêmes. J'ai dû prendre un certain nombre de décisions difficiles afin d'améliorer le système de sécurité et l'efficacité des programmes, mais malgré tout, je n'ai pu libérer de fonds additionnels. Je n'ai pu que ralentir la croissance des coûts qui, à cause de l'inflation, continueront à augmenter de toute façon. J'aimerais connaître l'avis du professeur Waller au sujet des coupures possibles. Je suppose qu'on pourrait faire des économies en appliquant d'autres méthodes que l'incarcération pour punir de nombreux individus condamnés à la prison. Cela fait d'ailleurs partie de notre projet de réforme du droit criminel et j'espère que le ministre de la Justice y donnera suite sous peu. De nombreux individus actuellement détenus ne commettraient pas de nouvelles infractions s'ils n'étaient pas incarcérés ou punis d'autres façons. Ce programme permettra peut-être de libérer des fonds. Mais on assiste à une augmentation de la population des prisons et non à une diminution. Le nombre de détenus augmente parce que les sentences sont de plus en plus longues et parce que la Commission des libérations conditionnelles est plus sévère et non pas parce que le taux de criminalité augmente. Je ne m'opposerais certainement pas à ce qu'on applique surtout l'incarcération aux individus qui représentent le plus de risques et c'est là certainement l'un des points forts du projet de loi S-32. Les modifications prévues par ce projet de loi visent les individus qui méritent le moins d'être remis en liberté.

Le président: Y a-t-il d'autres questions ou commentaires?

Monsieur le ministre, j'aimerais vous remercier beaucoup de votre déposition. La recherche de solutions à ces questions constitue de toute évidence un défi pour nous tous, mais particulièrement pour vous et votre ministère.

L'honorable M. Kaplan: Je vous remercie. J'aimerais faire un dernier commentaire; je sais que la solution que nous proposons a fait l'objet de critiques de toutes parts et, à mon avis, le membre des critiques tend à démontrer que la mesure

[Text]

solution which each side would prefer rather than the solution of the other side. In other words, it is a balanced proposal which supports mandatory supervision as a continuing concept, which supports control as a continuing concept and which uses incapacitation to a minimum. I think those who have argued for more extreme solutions would prefer this than to have us go to the other extreme.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister.
The Committee adjourned.

[Traduction]

que nous proposons constitue peut-être pour les uns une solution préférable à celles que proposent les autres. En d'autres mots, le projet de loi constitue une proposition équilibrée selon laquelle la libération sous surveillance et le contrôle auraient un caractère permanent alors que la privation de droit occuperait le moins de place possible. Je pense que ceux qui prônent des solutions plus extrêmes préféreraient cela à d'autres solutions extrêmes.

Le président: Je vous remercie, monsieur le ministre.
La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada
45, boulevard Sacré-Cœur
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Robert P. Kaplan, M.P., Solicitor General
of Canada.

L'honorable Robert P. Kaplan, député, solliciteur général du
Canada.

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of the Solicitor General:

Mr. Fred E. Gibson, Q.C., Deputy Solicitor General;
Mr. A. R. Needham, Director, Policy (Correctional);

Ms. J. Nuffield, Policy Analyst.

Du ministère du Solliciteur général:

M. Fred E. Gibson, c.r., solliciteur général adjoint;
M. A. R. Needham, directeur, politiques (questions
correctionnelles);

M^{me} J. Nuffield, analyste des politiques.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, March 24, 1983

Le jeudi 24 mars 1983

Issue No. 49

Fascicule n° 49

Third proceedings on:

Bill S-33, "An Act to give effect, for
Canada, to the Uniform Evidence Act
adopted by the Uniform Law Conference
of Canada"

Troisième fascicule concernant:

Le Projet de loi S-33, «Loi donnant effet
pour le Canada à la loi uniforme sur la
preuve adoptée par la Conférence canadienne
de l'uniformisation du droit»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
Doody	*Olson
*Flynn	Pitfield
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Stollery
Lamontagne	Tremblay
Lang	Walker
Langlois	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
Doody	*Olson
*Flynn	Pitfield
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Stollery
Lamontagne	Tremblay
Lang	Walker
Langlois	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, December 7, 1982:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Lewis, seconded by the Honourable Senator Barrow, for the second reading of the Bill S-33, intituled: "An Act to give effect, for Canada, to the Uniform Evidence Act adopted by the Uniform Law Conference of Canada".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Frith for the Honourable Senator Lewis moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat le 7 décembre 1982:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Lewis, appuyé par l'honorable sénateur Barrow, tendant à la deuxième lecture du Bill S-33, intitulé: «Loi donnant effet pour le Canada à la Loi uniforme sur la preuve adoptée par la Conférence canadienne de l'uniformisation du droit».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Frith, pour l'honorable sénateur Lewis, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P., propose que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 23, 1983
(71)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met *in camera* at 2:10 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bosa, Buckwold, Deschatelets, Frith, Hastings, Lapointe, Leblanc, Lewis, Neiman and Nurgitz. (10)

In attendance: Mr. Donald MacDonald, Research Branch, Library of Parliament.

The Committee resumed consideration of a draft Report on Bill S-32, "An Act to amend the Penitentiary Act and the Parole Act".

At 3:25 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, MARCH 24, 1983
(72)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:14 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Deschatelets, Frith, Haidasz, Lapointe, Lewis, Neiman, Nurgitz and Rousseau. (9)

Also present: The Honourable Senator Riel.

In attendance: Ms. Monique Hébert, Research Branch, Library of Parliament.

Witnesses: From the Canadian Bar Association:

Mr. Robert McKercher, Q.C., National Vice-President;

Mr. Bernard E. Blanchard, Executive Director;

Mr. D. E. Gauley, Q.C., Member of the Special Committee on S-33;

Mr. Peter Leask, Member of the Special Committee on S-33;

Mr. Gérard Tremblay, Member of the Special Committee on S-33;

Mr. Eugene Oscanella, Assistant to President.

The Committee considered Bill S-33, "An Act to give effect, for Canada, to the Uniform Evidence Act adopted by the Uniform Law Conference of Canada".

The witnesses made statements and answered questions.

At 11:32 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 23 MARS 1983
(71)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos à 14 h 10 sous la présidence de l'honorable sénateur Joan Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bosa, Buckwold, Deschatelets, Frith, Hastings, Lapointe, Leblanc, Lewis, Neiman et Nurgitz. (10)

Aussi présent: M. Donald MacDonald, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport sur le projet de loi S-32, «Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus».

À 15 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

JEUDI 24 MARS 1983
(72)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 14 sous la présidence de l'honorable sénateur Joan Neiman. (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Deschatelets, Frith, Haidasz, Lapointe, Lewis, Neiman, Nurgitz et Rousseau. (9)

Aussi présent: L'honorable sénateur Riel.

Également présente: Madame Monique Hébert, Service de recherches, Bibliothèque du Parlement.

Témoins: De l'Association du barreau canadien:

M. Robert McKercher, c.r., vice-président national;

M. Bernard E. Blanchard, directeur exécutif;

M. D. E. Gauley, c.r., membre du Comité spécial sur S-33;

M. Peter Leask, membre du Comité spécial sur S-33;

M. Gérard Tremblay, membre du Comité spécial sur S-33;

M. Eugene Oscanella, adjoint au président.

Le Comité étudie le projet de loi S-33 «Loi donnant effet pour le Canada à la Loi uniforme sur la preuve adoptée par la Conférence canadienne de l'uniformisation du droit».

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

À 11 h 32, le Comité suspend ses travaux jusqu'à convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul Belisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, March 24, 1983

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9.20 a.m. to consider Bill S-33, to give effect, for Canada, to the Uniform Evidence Act adopted by the Uniform Law Conference of Canada.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, it gives me great pleasure to welcome here today officials from the Canadian Bar Association. I had occasion to speak to the Minister of Justice yesterday and showed him a list of the witnesses who were scheduled to appear this morning and he was delighted. He wanted me to convey to you, Mr. McKercher, his desire that this bill receive the most complete study. I am under no compulsion to hurry it or to try to get it through at a particular time. The minister assured me that he wants to hear all the testimony, all the criticism and all the comments that may be necessary to improve the bill and change it in any way that seems appropriate. We have noted that you would like even more time to study it and make specific comments, and that probably there are other witnesses who would like to appear before us. We certainly welcome that in the future and look forward to hearing from other members of the bar or from you again if you feel it necessary to return.

Honourable senators, on my left is Mr. Robert McKercher, Q.C., who is the National Vice-President of the Canadian Bar Association. Beside him is Mr. Peter Leask, member of the special committee studying this bill. Next to him is Mr. D. E. Gauley, Q.C., who is also a member of the special committee. Next to him is Mr. Gerald Tremblay, a member of the special committee. On his left is Mr. Bernard E. Blanchard, Executive Director of the Canadian Bar Association. Sitting behind Mr. Blanchard is Mr. Eugene Oscapeila, Assistant to the President.

The brief of the Canadian Bar Association has been circulated to members of the committee in both French and English. Mr. McKercher, perhaps you would like to commence with your opening statement.

Mr. Robert McKercher, Q.C., National Vice-President, Canadian Bar Association: Thank you, Madam Chairman. On behalf of the Canadian Bar Association, I should like to express our appreciation for this committee's kind invitation to us to appear here today with respect to this bill dealing with the Canada Evidence Act. As many members of this committee are no doubt aware, the Canadian Bar Association is a nationwide organization representing over 300,000 lawyers, judges, law teachers, notaries and students. As such, this association that I represent possesses a depth of experience that we feel can be of substantial importance to legislators at both the federal and provincial levels.

As you will note from the CBA brief before you today, we have stated our concern about the way evidence is presented in courts across the country today. We must necessarily be

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 24 mars 1983

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 20 pour étudier le projet de loi S-33, Loi donnant effet pour le Canada à la Loi uniforme sur la preuve adoptée par la Conférence canadienne de l'uniformisation du droit.

Le sénateur Joan Neiman (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, je suis très heureux d'accueillir ici aujourd'hui les représentants de l'Association du Barreau canadien. Hier, j'ai eu l'occasion de parler au ministre de la Justice et de lui montrer une liste des témoins qui doivent comparaître ce matin. Il a été enchanté. Il m'a demandé de vous faire part, monsieur McKercher, de son désir de voir ce projet de loi faire l'objet d'une étude très approfondie. Je ne suis pas obligé de précipiter son adoption ni d'essayer de l'obtenir pour une date déterminée. Le ministre m'a donné l'assurance qu'il désire entendre tous les témoignages, toutes les critiques et toutes les observations qui pourraient être nécessaires pour améliorer le projet de loi et le modifier, si cela semble opportun. Nous avons noté que vous désireriez disposer de plus de temps pour l'étudier et formuler des observations précises, et que probablement d'autres témoins voudront comparaître devant nous. Nous ne manquerons pas de leur réserver le meilleur accueil et nous serons heureux d'entendre d'autres membres du barreau ou vous-même si vous jugez nécessaire de comparaître à nouveau.

Honorables sénateurs, j'ai à ma gauche M. Robert McKercher, c.r., qui est vice-président national de l'Association du Barreau canadien. Près de lui se trouve M. Peter Leask, membre du Comité spécial chargé d'étudier le présent projet de loi. À ses côtés se trouve M. D. E. Gauley, c.r., qui est également membre du comité spécial, ainsi que M. Gerald Tremblay, membre du comité spécial. À sa gauche se trouve M. Bernard E. Blanchard, directeur exécutif de l'Association du Barreau canadien. M. Eugene Oscapeila, adjoint du président est assis derrière M. Blanchard.

Les versions française et anglaise du mémoire de l'Association du Barreau canadien ont été distribuées aux membres du comité. Monsieur McKercher, peut-être désireriez-vous faire votre déclaration préliminaire.

M. Robert McKercher, C.R., vice-président national de l'association du Barreau Canadien: Merci, madame le président. Au nom de l'Association du Barreau canadien, je désire remercier le comité de son aimable invitation à comparaître ici aujourd'hui relativement au projet de loi concernant la Loi fédérale de 1982 sur la preuve. Comme le savent probablement un grand nombre des membres de ce comité, l'Association du Barreau canadien est une organisation nationale qui représente plus de 30 000 avocats, juges, professeurs de droit, notaires et étudiants. À ce titre, cette association que je représente possède une grande expérience, et nous pensons qu'elle peut être très utile aux législateurs aux niveaux fédéral et provincial.

Comme vous le remarquerez dans le mémoire de l'Association qu'on vous a remis aujourd'hui, nous avons fait mention de nos inquiétudes quant à la façon dont la preuve est présen-

[Text]

concerned with the efficiency of courts in Canada and about the fairness with which they operate. Both these elements of our judicial system hinge largely on the manner in which evidence is placed before a court. As part of our mandate is directed towards the improvement of the system of administration of justice in Canada, we are keenly interested in seeing the development of rules of evidence which will promote both efficiency and fairness in those courts.

The Association is pleased that the Minister of Justice and his department has seen fit to initiate legislative action dealing with this complex subject. We are also pleased at his decision to introduce the proposed Canada Evidence Act in the Senate—which permits various groups, including ours, a greater opportunity to discuss the substance of the proposed legislation.

I will not personally deal with the substantive provisions of Bill S-33. Accompanying me before this committee are three individuals who will each deal very briefly with the substantive issues affecting their particular areas of concern. Peter Leask on my immediate left is from Vancouver and he will discuss the proposed Canada Evidence Act from the perspective of the criminal bar. Tom Gauley of Saskatoon will examine the proposed legislation from the perspective of the common law lawyer practising civil litigation. Finally, Gérald Tremblay from Montreal will add the comments of a practitioner from the province of Quebec.

Although, I will not be dealing with the substance of Bill S-33, I feel, with respect, as they say in my profession, at the outset that I must express on behalf of the Association our opinion that there is a link missing in the evolution of this bill. Particularly, we feel that the proposed Canada Evidence Act does not represent a consensus of Canada's lawyers. It appears to us that the defence bar has been almost entirely excluded in the final consultation process. We suggest this is a fundamental difficulty with the proposed legislation.

At the Canadian Bar Association's mid-winter meeting in February 1983, last month, the Association spoke out strongly against the drafting of this legislation without consulting members of the practising bar and the Association itself. We resolved at the commencement of the meeting that this bill ought not be enacted in its present form and to submit that resolution to this or like committees of Parliament. We are still in the process of formulating a complete response to Bill S-33.

In the important area of law, science and technology, a CBA committee is currently examining civil evidentiary issues relating to computers. Other CBA sections are equally interested in the provisions of this bill. Therefore, we suggest to this committee that this represents an initial opportunity to outline some of the potential difficulties that Bill S-33 may cause before Canadian courts and some of the particular difficulties that the proposed legislation may cause for the rights of citizens of this country.

I would like to turn to Mr. Peter Leask, who will deal with the Canada Evidence Act from the perspective of the criminal

[Traduction]

tée de nos jours dans les tribunaux du pays. Nous devons nécessairement nous préoccuper de l'efficacité des tribunaux et de l'équité avec laquelle ils fonctionnent. Ces deux éléments de notre système judiciaire sont dans une grande mesure axés sur la manière dont la preuve est présentée à un tribunal. Comme une partie de nos attributions vise à améliorer le système de l'administration de la justice au Canada, nous nous intéressons de très près à l'élaboration de règles de la preuve qui favoriseront à la fois l'efficacité et l'équité dans ces tribunaux.

L'association est heureuse que le ministre de la Justice et son ministère aient jugé opportun de prendre des mesures législatives au sujet de cette question complexe. Nous sommes également heureux de sa décision de présenter le projet de loi fédérale au Sénat, ce qui donne à divers groupes, dont le nôtre, une meilleure occasion d'en discuter quant au fond.

Je ne vais pas personnellement aborder les dispositions principales du projet de loi S-33. Je suis accompagné devant le présent comité de trois personnes qui traiteront chacune très brièvement des questions de fond touchant leurs domaines particuliers de préoccupations. M. Peter Leask, qui se trouve à ma gauche, est de Vancouver et discutera du projet de loi fédérale sur la preuve du point de vue d'un avocat plaçant au criminel. M. Tom Gauley de Saskatoon étudiera le projet de loi du point de vue d'un avocat du droit commun spécialisé dans les procès au civil. Pour terminer, M. Gérald Tremblay de Montréal ajoutera les observations d'un homme de loi de la province de Québec.

Je ne traiterai pas du contenu du projet de loi S-33, mais je suis respectueusement d'avis, comme on dit chez nous, qu'au départ mes deux collègues doivent exprimer au nom de l'association notre impression qu'il y a un maillon manquant dans l'évolution de ce projet de loi. Nous pensons en particulier que le projet de loi fédérale sur la preuve ne recueille pas l'assentiment général des avocats canadiens. Il nous semble que les avocats de la défense sont presque entièrement exclus du processus final de consultation. Nous avons fait valoir qu'il s'agissait là d'une lacune fondamentale.

Le mois dernier, au cours de sa réunion du milieu de l'hiver, en février 1983, l'Association s'est élevée énergiquement contre la rédaction de ce projet de loi qui a eu lieu sans qu'on ait consulté les avocats ni l'Association. Nous avons décidé au début de la réunion, que le projet de loi ne pourrait être promulgué sous sa forme actuelle et de soumettre une résolution en ce sens au Comité ou à d'autres comités du Parlement. Nous n'avons pas fini d'élaborer une réponse complète au projet de loi S-33.

Dans le domaine important du droit, de la science et de la technologie, un comité de l'Association du barreau canadien est en train d'examiner les questions de preuve au civil en ce qui concerne les ordinateurs. D'autres sections de l'Association du barreau canadien s'intéressent également aux dispositions de ce projet de loi. En conséquence, nous faisons observer au comité que nous avons ici une première occasion d'exposer quelques-unes des difficultés éventuelles que le projet de loi S-33 pourrait susciter devant les tribunaux canadiens ainsi que certaines de celles qu'il pourrait causer en ce qui concerne les droits des citoyens de ce pays.

Je voudrais maintenant donner la parole à M. Peter Leask qui traitera de la Loi sur la preuve au Canada du point de vue

[Text]

bar. Following Mr. Leask, I will invite members of the committee to hear Mr. Gauley on the problems associated with civil litigation. Following Mr. Gauley, I would suggest Mr. Tremblay outline his concerns with respect to Quebec.

Mr. Peter Leask, member of special committee on Bill S-33, Canadian Bar Association: Thank you, Madam Chairman. Honourable senators, for background, so that you will understand the perspective from which I look at this subject, I may say that I am a member of the bar who practises in Vancouver. I have been a member of the bar for 13 years. For all but three of those years I have been a litigator handling both civil and criminal litigation, although mostly criminal. For three years I taught evidence, procedure and things of that nature at the University of British Columbia.

In terms of the bill that you are considering, I have participated in a number of discussions in British Columbia with members of the practising bar there. I should stress to your committee that in British Columbia the Canadian Bar Association Criminal Justice Section is a place where prosecutors, defence counsel and even a few judges meet to discuss matters of significance to the criminal bar. We do not have an antagonistic relationship in British Columbia. We co-operate with each other.

From a criminal law perspective, as far as the practising bar in British Columbia is concerned, the bill in its present form is a very bad bill and one that my colleagues and I are anxious that you reject. In order to understand why, it is important to look at the history. Attached to the brief that you have before you is Appendix A, a list of the members of the task force which drew up the report that led to this bill. I don't propose to run through that list with you, but I ask you to look at it and consider that, in large part, the members of the task force were either academic lawyers or government lawyers as opposed to practising members of the bar.

There was one member of the judiciary on the task force, Mr. Justice George Murray, a member of the Supreme Court of British Columbia. I ask you to note that, when the task force's work was complete, Mr. Justice Murray very strongly dissented from the report for at least two reasons which I suggest this body should also consider. One of his reasons was that the practising bar and the defence bar were not involved in the process leading up to the bill. If you look at page 4 of our brief, you will find we briefly quote from Mr. Justice Murray's dissent:

I am firmly of the view that the practising defence bar and commercial bar should have been represented on the Task Force rather than being heard from only indirectly through advisory committees.

I cannot stress too much that this was the one judge who was involved in the process of putting together the report which preceded the bill and that he was not happy with it. I

[Traduction]

des avocats plaçant au criminel. J'inviterai ensuite les membres du comité à entendre M. Gauley sur les problèmes associés aux procès au civil. Je proposerai ensuite que M. Tremblay expose ses préoccupations en ce qui concerne le Québec.

M. Peter Leask, membre du comité spécial sur le projet de loi S-33, Association du Barreau Canadien: Je vous remercie, madame le président. Honorables sénateurs, pour vous aider à comprendre mon point de vue, je précise que je suis membre du barreau depuis deux ans et que j'exerce à Vancouver. Pendant tout ce temps, sauf pendant 3 ans, je me suis occupé de contentieux et des procès au civil et au criminel, mais surtout au criminel. Pendant trois ans, j'ai enseigné les procédures en matière de preuve et autres choses de ce genre à l'université de la Colombie-Britannique.

En ce qui concerne le projet de loi que vous étudiez, j'ai participé à un certain nombre de discussions avec des membres du barreau de la Colombie-Britannique. Je dois faire remarquer à votre comité qu'en Colombie-Britannique, la Section de la justice pénale de l'Association du barreau canadien est un endroit où les procureurs les avocats de la défense et même quelques juges se réunissent pour discuter des questions importantes pour le barreau criminel. Il n'y a pas d'antagonisme entre nous en Colombie-Britannique. Nous coopérons les uns avec les autres.

Du point de vue du droit pénal, de l'avis du barreau de Colombie-Britannique, le projet de loi sous sa forme actuelle est extrêmement mauvais et mes collègues et moi-même serions très heureux que vous ne l'adoptiez pas. Pour comprendre nos raisons, il faut étudier les antécédents. Le mémoire qui est en votre possession contient en annexe (a) une liste des membres du groupe de travail qui ont établi le rapport dont s'est inspiré ce projet de loi. Je n'ai pas l'intention de parcourir cette liste avec vous, mais je vous demande de la regarder et de tenir compte du fait que bon nombre des membres du groupe de travail étaient des juristes ou des avocats du gouvernement et non de simples avocats.

Il y avait dans ce groupe de travail un membre de la magistrature, M. le juge George Murray, membre de la Cour suprême de Colombie-Britannique. Je vous ferai remarquer que lorsque le groupe de travail a eu terminé sa tâche, M. le juge Murray était en profond désaccord avec le rapport pour au moins deux raisons, ce dont je vous demande également de tenir compte. Une de ces raisons est le fait que les praticiens du droit criminel et les avocats de la défense n'ont pas participé au processus qui a abouti au projet de loi. Si vous vous reportez à la page 4 de notre mémoire, vous remarquerez que nous mentionnons brièvement le désaccord de M. le juge Murray.

«Je suis tout à fait d'avis que les avocats de la défense et les praticiens du droit commercial auraient dû être représentés au sein du groupe de travail et non simplement consultés de manière indirecte par l'intermédiaire de comités consultatifs.»

Je ne saurais trop insister sur le fait que c'est le seul juge qui a participé à l'élaboration du rapport antérieur au projet de loi et qu'il n'était pas satisfait de ce rapport. Je peux vous dire que

[Text]

can say to you that the lawyers who are working in the field of criminal law in my part of the country are frankly extremely upset at even the possibility that this bill might become law.

In addition, and speaking from a common law lawyer's point of view, there is a very serious question as to whether the extensive changes in the law of evidence proposed in bill S-33 represent a response to any real need. Again, Mr. Justice Murray was of the view that this essentially amounted to an evidence code. From our point of view, there is no need for an evidence code. Some of the areas that are taken away from the courts and put into this bill make for very serious changes and create very serious problems for practising criminal lawyers, particularly those criminal lawyers who defend people accused of crime.

There has not been time for a complete clause-by-clause analysis of the bill, and I say that with some apology to this committee and to the Senate. We have read the report of the task force and some of the early law review articles commenting on it, and we have gone through the bill, of course. As a result of that, I have identified only a total of three changes in the law that this bill makes which assist an accused person. The most important one is in clause 123, which limits the right of a prosecutor to cross-examine an accused person on his previous convictions. That is a change in the law which, in broad terms, is helpful to the defence. However, when you are considering clause 123, I ask you to look with great care at sub-clause (3). The practical effect of it is that any kind of theft or fraud conviction within seven years of the time of the trial can still be put to an accused person. In the brief, we use as an example, in order to make the point vivid, the person who has had one shoplifting conviction five years before a trial could be cross-examined on that, while a person who has been convicted on several assault or rape charges could not be. If that is the direction that reform should be moving in, I suppose we will have to accept it, but it seems hard to understand the principle behind it.

The two other changes that benefit the defence are much less important. As referred to on page 6 of the brief, clause 165 protects information that an accused person gives to a psychiatrist when that psychiatrist is a court-appointed person attempting to determine the mental state of the accused. Providing the mental state of the accused does not become an issue at the trial, then there is a so-called privilege on that information given to a psychiatrist.

Lastly, clause 65 overrules the decision of the Supreme Court of Canada in *DeClerq v. R.* 1968 S.C.R. 902 which permitted prosecutors or judges, on a *voir dire*—the procedure for determining the admissibility of a confession—to ask the accused person whether his confession was true or not. Although that reform is a helpful one, I might say that in my years of practice in British Columbia, I have yet to find a prosecutor determined enough or one-sided enough to ask an accused that question. They are aware of the fact that they have the right to do it, but they do not generally do it.

[Traduction]

les avocats en droit pénal sont franchement bouleversés à l'idée qu'il soit même possible que ce projet de loi prenne force de loi.

En outre, je me demande, du point de vue d'un avocat sérieux de common law, si les profonds changements proposés au droit de la preuve par le projet de loi S-33 répondent à un besoin réel. Encore une fois, le juge Murray a estimé que ce projet de loi pouvait être assimilé à un code de la preuve. À mon avis, un tel code est inutile; certains domaines sont soustraits de la compétence des tribunaux pour être soumis aux dispositions de ce projet de loi, ce qui entraîne des modifications très profondes, et ne manquera pas de susciter de graves problèmes pratiques pour les avocats criminalistes, notamment pour ceux qui défendent le justiciable accusé de crime.

Nous n'avons pas pu, faute de temps, analyser complètement ce projet de loi article par article, ce dont je tiens à m'excuser auprès de ce comité et du Sénat. Nous avons dû nous contenter de prendre connaissance du rapport du groupe de travail et de certains articles de la «Law Review» consacrés à la question, et naturellement, nous avons étudié le projet de loi. Je n'y ai relevé que trois changements favorables à l'inclupé. Le plus important est celui de l'article 123, qui limite le droit de l'accusation d'interroger contradictoirement l'inclupé sur ses condamnations antérieures. Voilà un changement qui, dans l'ensemble, est favorable à la défense. Cependant, j'attire votre attention sur le paragraphe 123(3), aux termes duquel les condamnations pour vol ou pour fraude intervenues dans les sept ans qui précèdent la date du procès en cours peuvent être évoquées contre l'accusé. Dans notre mémoire, nous illustrons les conséquences éventuelles de cette disposition par l'exemple d'une personne qui, condamnée pour vol à l'étalage cinq ans avant son procès, pourrait être contre-interrogée sur cette condamnation, tandis qu'un individu condamné à plusieurs reprises pour agression ou pour viol ne serait pas contre-interrogé sur ces condamnations. Si telle est véritablement l'orientation de la réforme, il faudra bien l'accepter, même si l'on en comprend difficilement les principes directeurs.

Les deux autres changements favorables à la défense sont de moindre importance. Comme nous l'indiquons à la page 6 de notre mémoire, l'article 165 protège les renseignements communiqués par l'inclupé à un psychiatre lorsque celui-ci comparaît devant le tribunal pour donner son opinion sur la santé mentale de l'accusé. Dans la mesure où sa santé mentale ne devient pas l'un des éléments clés du procès, il existe une sorte de privilège en ce qui concerne les renseignements communiqués au psychiatre.

Enfin, l'article 65 renverse la jurisprudence de la Cour suprême établie par l'arrêt *DeClerq c. R.* 1968 S.C.R. 902, qui permet à l'accusation ou au juge, dans une procédure de voir-dire, qui vise à déterminer la recevabilité d'une confession, de demander à l'inclupé si les faits ainsi révélés sont vrais ou non. Bien que cette réforme soit utile, je dois dire qu'au cours de mes nombreuses années de pratique en Colombie-Britannique, je n'ai jamais rencontré de plaignant suffisamment déterminé ou suffisamment opiniâtre pour poser cette question à

[Text]

All of the other changes in the criminal law area are changes that weaken the protection of citizens, some of them very substantially.

Senator Deschatelets: Excuse me, did you say "weaken"?

Mr. Leask: Weaken, yes. The most important change limiting citizens' rights and affecting people charged with crime is the change in the burden of proof on a *voir dire*. This alone, even if there were no other objectionable changes, would make practising lawyers upset with this bill. The present rule, certainly in my part of the country, is that the prosecution has had to demonstrate to the presiding judge, beyond a reasonable doubt, that the police obtained a confession fairly. This bill changes that standard to a balance of probabilities test. What that means, in practice, is that if the police take the witness stand and say, "We behaved properly," and if the accused takes the witness stand and says, "No, they didn't," the presiding judge simply has to make up his mind, on a 51 per cent test, which version to accept.

It is a practical fact, of which, I am sure members of the committee are aware, that judges, by and large, believe policemen, and there is a good reason for that—policemen, by and large, tell the truth. However, it is hard to recognize the exceptions and, in my personal view—and here I speak for myself—this one change in the law will see more persons being convicted at trial than all the changes benefiting citizens in the charter will protect from being convicted.

If we had to make a trade-off—and I certainly hope we don't—I would rather leave the law as it is in this one area and do without the Charter of Rights. Frankly, I am a fan of the Charter of Rights, but that is how significant I think this change is.

Senator Lapointe: Would you repeat that please?

Mr. Leask: In terms of the practical effect in criminal trials of this one change, I believe that it will see more citizens convicted, who should not be, in my view, than will be saved by all the new protections in the Charter. At least in British Columbia, which is the only place I know about, it is hard enough to persuade a judge that the police have somehow behaved wrongly and that, therefore, the confession should not be admitted. Most confessions go in.

Senator Deschatelets: For the benefit of the members, would you be more explicit about the present law which applies when there is an admission by an accused? How do we proceed today?

Mr. Leask: When an accused person has made an admission or a statement to a police officer, before the prosecution can introduce that in evidence at the trial, there is a separate little

[Traduction]

l'accusé. Les avocats savent qu'ils ont le droit de le faire, mais généralement, ils ne le font pas.

Tous les autres changements apportés au droit criminel affaiblissent, parfois très considérablement, la protection du justiciable.

Le sénateur Deschatelets: Excusez-moi; avez-vous dit «affaiblissent»?

M. Leask: Oui. Le principal changement qui limite les droits du justiciable accusé d'un crime concerne le fardeau de la preuve dans un *voir-dire*. Quand bien même le projet de loi ne comporterait aucun autre changement contestable, ce changement suffirait à lui seul à soumettre le projet de loi aux critiques des avocats. La règle actuelle, du moins dans ma région, veut que l'accusation doive démontrer au président du tribunal, au-delà de tout doute raisonnable, que la police a légalement obtenu une confession. Ce projet de loi remplace cette règle par le principe de la preuve par présomption. En termes concrets, cela signifie que si la police, à la barre des témoins, affirme qu'elle n'a rien à se reprocher, tandis que l'inculpé prétend le contraire, c'est au Président du tribunal de trancher entre les deux versions.

Dans la pratique, il est un fait que les membres du Comité n'ignorent sans doute pas, à savoir qu'en règle générale, les juges ont tendance à croire la version des policiers qui du reste, en règle générale, disent la vérité. Néanmoins, il existe des exceptions, qui sont difficiles à déceler. A mon avis—qui n'engage que moi—les condamnations résultant de ce changement de la Loi risquent d'être plus nombreuses que les cas dans lesquels un inculpé aura évité la condamnation grâce à l'un des changements favorables apportés par la Charte des droits.

S'il fallait faire un choix—et j'espère que nous n'aurons pas à faire un tel choix—je préférerais laisser le droit tel qu'il est dans ce domaine, et me passer de la Charte des droits. Pourtant, en toute franchise, je suis un chaud partisan de la Charte des droits, et c'est bien pour dire l'importance que j'accorde à ce changement.

Le sénateur Lapointe: Voulez-vous répéter ce que vous venez de dire, s'il vous plaît?

M. Leask: En ce qui concerne les conséquences pratiques de ce changement dans les procès criminels, je pense qu'il risque de se traduire par un plus grand nombre de condamnation—à mon avis—inopportunes, que de condamnations évitées grâce à toutes les nouvelles mesures de protection contenues dans la Charte. Dans la situation qui prévaut en Colombie-Britannique, et qui est la seule que je connaisse, il est assez difficile de convaincre un juge que la police n'a pas agi correctement et qu'en conséquence, les aveux qu'elle a recueillis sont irrécouvrables. La plupart des aveux sont jugés recevables.

Le sénateur Deschatelets: Pour la gouverne des membres du comité, pourriez-vous préciser le droit applicable actuellement lorsqu'un inculpé a fait des aveux? Comment procède-t-on aujourd'hui?

M. Leask: Lorsqu'un inculpé fait une déclaration ou des aveux à un officier de police, avant que l'accusation ne puisse présenter ces aveux en preuve au procès, il y a une petite

[Text]

proceeding which is called a *voir dire*, which simply means a trial within a trial—that is the English translation. If it is a jury trial, that *voir dire* takes place in the absence of the jury and the presiding judge hears evidence to determine whether the accused's admission or confession can be put before the jury.

At that hearing, the present law is that the prosecution must satisfy the judge, beyond a reasonable doubt, that the confession was voluntary in the sense that the police did not force the man to make it or did not make promises to him in order to get that confession. All that the accused person and his counsel have to do to prevent the admission of the statement is raise, in the judge's mind, a reasonable doubt that everything was done properly. That is the present law. I do not know how it was in existence before then.

The proposed changes I am speaking of would not change the procedure. There would still be a hearing, but it would mean that the judge, instead of having to find that the crown had behaved properly, beyond a reasonable doubt, would simply decide that on a balance of probabilities, which is the usual test in civil cases. In other words, close questions would be decided in favour of the prosecution instead of in favour of the defence.

What I have said briefly describes the theory of it. The practical fact is that it is very hard for judges to say in court that policemen have done something wrong. It is psychologically difficult. There is a good reason for that, and it is because most policemen do not do things that are wrong. With the present test, a judge does not have to say, "I am satisfied the police have done something wrong;" all he has to say is, "I have a doubt and I am going to give the accused the benefit of that doubt." With the proposed change, that would not be enough. Few enough statements or confessions are not admitted in evidence today. With this change, the only time I would see statements rejected is if the police themselves came in and said they had misbehaved.

Senator Buckwold: But there must have been a reason for this.

Mr. Leask: This change?

Senator Buckwold: Has there been evidence that accused have been able to avoid conviction more often than would normally be expected by using the present procedure if their admissions are declared inadmissible as evidence? I would presume there must be a public clamour to the effect that people, who would otherwise be convicted, are escaping and this legislation is attempting to fill that gap. I am sure the legislation would not have been introduced if there had not been an abuse of the system.

M. Leask: Let me start by saying that the federal-provincial task force, whose report is here, did not recommend this change; they recommended that, in this area, the law stay the same. They recommended a change at the preliminary inquiry stage, but not at the trial stage.

[Traduction]

procédure distincte, appelée «voir-dire», qui désigne simplement un procès à l'intérieur du procès. S'il s'agit d'un procès devant jury, ce voir-dire se déroule en l'absence du jury, et le Président du tribunal entend la preuve pour déterminer si les aveux de l'inculpé peuvent être soumis au jury.

Lors de cette audience, le droit actuel oblige l'accusation à convaincre que le juge, au-delà de tout doute raisonnable, qu'il s'agit d'aveux volontaires en ce sens que la police n'a pas contraint l'inculpé à faire des aveux et ne lui a fait aucune promesse afin d'obtenir ces aveux. Pour empêcher la recevabilité de ces aveux, il suffit à l'inculpé et à son avocat de faire naître dans l'esprit du juge un doute suffisant quant à la régularité de l'intervention de la police. Voilà la règle juridique actuelle. Je ne sais pas à quand elle remonte, mais je suis né en 1942, et je sais qu'elle s'appliquait déjà avant ma naissance.

Les projets de changement dont je viens de parler ne modifieraient pas cette procédure. Il y aurait toujours une audience, mais le juge, au lieu de déterminer, au-delà de toute doute raisonnable, si la Couronne s'est comportée correctement, aurait simplement à tenir le même raisonnement, mais selon le principe de la preuve par présomptions, comme c'est le cas dans les procès civils. Autrement dit, les cas limites seraient tranchés en faveur de l'accusation, au lieu de l'être en faveur de la défense.

Je vous ai présenté brièvement la question de façon théorique. En termes concrets, il est très difficile, psychologiquement, pour les juges, d'admettre au procès que les policiers ont mal agi, pour la bonne raison qu'il est bien rare que les policiers agissent mal. Dans la règle actuelle, le juge n'a pas à dire qu'il est convaincu que la police a mal agi; il lui suffit de faire état d'un doute, pour accorder à l'inculpé le bénéfice de ce doute. Avec le changement envisagé, les choses ne se passeraient plus ainsi. De nos jours, il est assez rare qu'une déclaration ou des aveux ne soient pas recevables. Avec le changement envisagé, le seul cas d'irrecevabilité d'une déclaration serait celui où des policiers avoueraient d'eux-mêmes avoir agi illégalement.

Le sénateur Buckwold: Mais ce changement répond sans doute à une intention précise.

M. Leask: Ce changement?

Le sénateur Buckwold: A-t-on établi que des inculpés ont réussi à éviter une condamnation plus souvent qu'on n'aurait pu s'y attendre grâce à la procédure actuelle, parce que leurs aveux ont été déclarés irrecevables? Je suppose que le public dénonce le fait que des inculpés sont acquittés alors qu'ils auraient dû être condamnés, et que ce projet de loi vise à remédier à cette situation. Je suis certain que la loi n'aurait pas été présentée si les règles actuelles n'avaient pas donné lieu à des abus.

M. Leask: Je dois tout d'abord vous dire que le groupe de travail fédéral-provincial, dont voici le rapport, n'a pas recommandé ce changement; il a recommandé que la loi reste la même dans ce domaine. Les changements qu'il a préconisés portent sur l'étape de l'enquête préliminaire, mais non pas sur l'étape du procès.

[Text]

It was the Uniform Law Conference—which, as senators are probably aware, is a body composed of deputy attorneys general of the provinces and their advisers, plus the deputy ministers of justice—who went beyond what the task force recommended.

I can only tell you that in British Columbia the sternest judges and the toughest prosecutors are not asking for this; they don't want this. There has been no media reference to the issue. I cannot say that there has been no public clamour, but it has not been in the press.

Senator Buckwold: In your experience, has there been or have you read about a large number of admissions which have been unacceptable because of police action, and has that created a problem?

Mr. Leask: Where I practise, the number of confessions that the prosecution succeeds in introducing is certainly above 80 per cent. My frank feeling is that it is more likely over 90 per cent, but it is certainly over 80 per cent.

Senator Buckwold: Would that be true of all other jurisdictions?

The Chairman: Senator Buckwold, if you do not mind, I think we will ask Mr. Leask to complete his presentation. We have two more witnesses to hear from, and I would be glad to take questions after that. We are going to be pressed for time if we interrupt the testimony. It is important, and I would prefer to leave the questions until later. We have to adjourn at 11.45, and I would prefer, at this time, to have the witnesses complete their opening statements.

Mr. Leask: I apologize, Madam Chairman, for getting carried away.

The Chairman: You were dealing with very interesting and technical aspects.

Senator Buckwold: You will probably still get a few questions.

Mr. Leask: I did not fly across the country without expecting a discussion, I hope. Let me deal quickly with a few of the other significant changes that, in my view, are bad changes. If you will turn to page 7 of the brief, you will see that the next area deals with character evidence. This may seem a little obscure. The new bill introduces a new rule to the effect that an accused person may only produce evidence of the supposed victim's qualities of character if the accused was aware of those qualities at the time of the offence.

The simple example of how that creates a problem, I suggest, is where a person is wrongly accused of doing something by somebody who has a reputation of being a notorious liar. There is no particular reason why the accused would know about that, yet the proposed bill prevents the accused from introducing evidence to that effect.

I personally defended a male social worker a few years ago who was accused by a 16-year-old boy of having engaged in

[Traduction]

La Conférence canadienne de l'uniformisation du droit, par contre, est allée au-delà des recommandations du groupe de travail; comme les sénateurs le savent sans doute, il s'agit d'un organisme qui regroupe des procureurs généraux adjoints des provinces et de leurs conseillers, ainsi que des sous-ministres de la Justice.

Je peux vous dire qu'en Colombie-Britannique, les juges et les avocats de l'accusation les plus sévères n'ont jamais formulé une telle recommandation; ils n'en veulent pas. La question n'a jamais été évoquée dans la presse. Je ne peux prétendre que la volonté populaire ne se soit pas manifestée, mais elle ne l'a pas fait dans la presse.

Le sénateur Buckwold: D'après votre expérience, y a-t-il eu beaucoup de cas d'aveux qui aient été jugés irrecevables à cause de l'attitude de la police, et qui auraient suscité un problème?

M. Leask: Dans le milieu où je travaille, le nombre des aveux que l'accusation réussit à présenter en preuve dépasse certainement 80 p. 100. Je pense même qu'il s'approche plutôt des 90 p. 100, mais il est certainement supérieur à 80 p. 100.

Le sénateur Buckwold: En est-il de même dans toutes les autres juridictions?

Le président: Sénateur Buckwold, si vous le voulez bien, nous allons demander à M. Leask de terminer son exposé. Nous avons deux autres témoins à entendre, et nous passerons ensuite aux questions. Je crains que nous ne soyons pressés par le temps si nous interrompons les témoignages. C'est important, et je préférerais que l'on remette ces questions à plus tard. Nous devons lever la séance à 11 h 45, et il serait préférable que les témoins aient alors terminé leurs déclarations préliminaires.

M. Leask: Vous voudrez bien m'excuser, madame le Président, d'être sorti du sujet.

Le président: Vous nous avez présenté des arguments techniques très intéressants.

Le sénateur Buckwold: Vous aurez sans doute à répondre encore à quelques questions.

M. Leask: Si j'ai traversé le pays, c'est bien pour participer à un débat. Je voudrais revenir brièvement sur quelques autres changements importants qui, à mon avis, sont indésirables. À la page 7 de notre mémoire, vous voyez que le sujet suivant traite des preuves concernant la moralité. Le sujet peut paraître obscur, mais ce projet de loi établit une nouvelle règle selon laquelle un inculpé ne peut présenter de preuve concernant la moralité de la prétendue victime que s'il connaissait les éléments présentés en preuve au moment où se sont produits les faits qui lui sont reprochés.

Pour illustrer le problème créé par cette nouvelle règle, prenons le simple exemple d'une personne qui est accusée à tort d'avoir commis tel ou tel méfait par quelqu'un qui a la réputation de mentir. L'inculpé n'avait aucune raison de connaître ce dernier détail au moment des faits, et le projet de loi, dans un tel cas, l'empêche de produire des preuves à cet effet.

Il y a quelques années, j'ai personnellement assuré la défense d'un travailleur social accusé par un garçon de 16 ans

[Text]

sexual relations. My client denied the charge, and passed a lie detector test, so I was satisfied that he had not done it. Luckily, we were able to call on a succession of witnesses, six to eight witnesses, who had known the 16-year-old boy since he was seven or eight years old. They testified that he was, if I can use the expression, a notorious liar. Everyone who had had anything to do with him was able to say that. That evidence resulted in that innocent person being acquitted. As I read the new bill, we would be unable to call such evidence, and an injustice could very easily take place.

Allow me to conclude my portion of the presentation by saying that I have picked out the strongest examples I could, bearing in mind the short time I had to consider this. I and others with whom I have spoken—who have been involved in this process longer than I—believe that throughout this bill the pervasive things—little portions here and there—are the changes which make the prosecutor's work easier and the defence counsel's work more difficult. Even if there is a public clamour that criminals should be placed behind bars, changing the rules of the game in such a way that it is easier to prove either innocent people guilty or guilty people guilty is not the way to do it. We do not want to put innocent people in prison, with respect.

The Chairman: Thank you, Mr. Leask. Mr. Gauley, would you like to proceed now?

Mr. D. E. Gauley, Q.C., Member of Special Committee on Bill S-33, Canadian Bar Association: Thank you, Madam Chairman. Mr. Leask has said that he has practiced for 13 years; I am reluctant to confess in public to the number of years I have been around.

You have a copy of the brief in front of you, so I do not intend to go into it in detail other than to highlight some parts of it. At the outset, allow me to say that I have looked at this from the point of view of a common law lawyer who devotes much of his time to civil litigation. Some of the clauses require further study, some clauses raise problems; others, in my opinion, require a reworking; and other raise questions of principle.

For instance, I made reference in the brief to clause 22, but I should have referred to clause 22(2), and I would ask you to make that notation.

Clause 22(2) states:

The court may exclude evidence the admissibility of which is tenuous, the probative force of which is trifling in relation to the main issue and the admission of which would be gravely prejudicial to a party.

It seems to me that clause 22(2) should be at least read disjunctively. Do you have to have all three factors present? I hope that is not the intent.

[Traduction]

d'avoir eu des relations sexuelles avec ce garçon. Mon client protestait de son innocence, et s'est soumis à un test utilisant un détecteur de mensonges, ce qui m'a convaincu qu'il était effectivement innocent. Nous avons heureusement été en mesure de faire comparaître une série de témoins, six ou huit témoins, qui avaient connu le garçon à partir de l'âge de sept ou huit ans. Par leur témoignage, ils ont établi que ce garçon était—passez-moi l'expression—un fieffé menteur. Tous ceux qui avaient eu affaire à lui pouvaient le dire. Ces témoignages ont permis d'obtenir l'acquiescement d'un innocent. Si j'analyse convenablement le nouveau projet de loi, il nous empêcherait de produire des preuves de ce genre, ce qui risquerait fort de provoquer des injustices.

Je voudrais conclure mon exposé en disant que j'ai choisi les exemples les plus frappants que j'ai pu trouver, compte tenu du court délai dont j'ai disposé pour préparer mon exposé. Je suis d'accord avec certaines personnes qui se sont intéressées plus longtemps que moi à la question, pour estimer que les divers éléments de changement de ce projet de loi ont pour effet de faciliter la tâche à l'accusation, au détriment de l'avocat de la défense. Si le public exige que les criminels soient emprisonnés, on ne saurait lui donner satisfaction en modifiant les règles du jeu de façon qu'il soit plus facile d'établir la culpabilité de n'importe qui, que cette personne soit coupable ou innocente. Quant à nous, nous ne voulons pas que des innocents soient emprisonnés.

Le président: Je vous remercie, monsieur Leask. Monsieur Gauley, voulez-vous nous présenter maintenant votre exposé?

M. D. E. Gauley, cr, membre du comité spécial de l'association du Barreau canadien sur le projet de loi S-33: Je vous remercie, madame le Président. M. Leask a dit qu'il était avocat depuis 13 ans; quant à moi, je ne tiens pas à révéler publiquement depuis combien de temps j'exerce ma profession.

Vous avez tous un exemplaire du mémoire; je n'ai donc pas l'intention de le commenter en détail, mais plutôt d'en préciser certains éléments. Au départ, je voudrais dire que j'ai considéré ce projet de loi du point de vue d'un avocat de common law qui se consacre en bonne partie à des procès au civil. Certaines dispositions méritent d'être reconsidérées; certaines d'entre elles soulèvent des problèmes, d'autres, à mon avis, devraient être remises en question et d'autres, enfin, soulèvent des questions de principe.

J'ai fait référence, dans le mémoire, par exemple, à l'article 22, mais je voudrais signaler que j'aurais dû faire référence, en réalité, au paragraphe 22(2), et je vous demande d'en prendre note.

Ce paragraphe est le suivant:

«Le tribunal peut écarter un élément de preuve dont la recevabilité tient à une subtilité, dont la force est négligeable par rapport au principal et dont l'admission portait un préjudice grave à une partie.

A mon avis, les conditions énoncées au paragraphe 22(2) ne devraient pas être cumulatives. Faut-il que les trois facteurs soient réunis? J'espère que ce n'est pas l'intention des auteurs du projet de loi.

[Text]

In regard to clause 37, which deals with expert testimony, from a practitioner's point of view it seems to me that this could seriously prejudice a defendant, in particular, because the lawyer for the defendant may not know whether he needs to call an expert witness until he has heard the evidence adduced by the plaintiff. Even a plaintiff may find that his witness has been destroyed on cross-examination to the point where he may want to call another expert witness.

The way I read clause 37(2), in my opinion, one cannot do that without leave of the court. In a civil proceeding one must give at least ten days' notice before the commencement of the trial. Very often in civil litigation one might want to make that decision during the course of the trial. Therefore, I think this is far too restrictive, and, as I have mentioned, this is particularly seriously prejudicial to the defendant, although I think it could create some problems for the plaintiff as well.

I have no objection to clause 37(1), but I do see some problems with respect to clause 37(2).

Clause 40 of the bill causes me grave concern as a matter of principle, because it introduces into our system something that I think has been foreign up until now. That clause allows a judge, on his own motion—that is, the court on its own motion—at any stage in a civil proceeding to order an expert to inquire into and submit a report on any question of fact or opinion relevant to a matter in issue. That has the effect, in my respectful submission, of placing the judge in the arena, having him put into the arena, because he can take the case out of the hands of counsel for the plaintiff or counsel for the defendant. I would be very concerned, after having spent a great deal of time and money on an expert witness to fashion a case in the best way I could in the adversary process, if suddenly the judge said that he was going to call his own expert witness.

If my client were to lose that case and the judge relied upon the evidence of his expert witness, so to speak, it seems to me that that would be a radical departure from the current function of a judge in our judicial system.

Senator Deschatelets: Madam Chairman, may I ask a short question?

The Chairman: Yes, Senator Deschatelets.

Senator Deschatelets: Under the current system I understand that a judge has the right to ask for an assessor when considering a technical matter.

Mr. Gauley: Well, as I understand it—and this has certainly happened in Saskatchewan—in some instances where there is going to be a great deal of expert testimony, a judge may call for an assessor to sit with him. He interprets and explains the evidence, but the evidence is put forward by the parties to the dispute. Here in this bill the suggestion is that the judge on his own volition can say "I have heard all of this evidence but I am going to suggest that we call another expert and I am going to appoint my own expert". I think that then puts the judge into the arena as opposed to being impartial in assessing the evidence that has been adduced by both sides. In my

[Traduction]

A propos de l'article 37, qui concerne les témoignages des experts, j'estime, d'un point de vue professionnel, que cette disposition risque d'être très préjudiciable au défenseur, en particulier, parce qu'il est possible qu'il ne sache pas s'il doit convoquer un expert comme témoin avant d'avoir entendu les preuves présentées par le plaignant. Il se peut même que ce dernier estime que son témoin a été accablé par un interrogatoire contradictoire, au point qu'il puisse souhaiter faire comparaître un autre expert comme témoin.

Si j'interprète correctement le paragraphe 37(2), on ne peut pas faire cela sans l'autorisation du tribunal. Dans un procès civil, on est obligé de donner une copie de la preuve à la partie adverse au moins dix jours avant le début du procès. Très souvent, au civil, il arrive que l'avocat de la défense préfère ne prendre une telle décision que pendant le procès. C'est pourquoi cette disposition est à mon avis trop restrictive et, comme je l'ai indiqué, elle est très préjudiciable au défenseur, bien qu'elle puisse également causer des problèmes au plaignant.

Je n'ai pas d'objection à formuler à l'encontre du paragraphe 37(1), mais le paragraphe 37(2) suscite à mon avis certains problèmes.

L'article 40 me préoccupe sérieusement au plan des principes, car il introduit dans notre système de valeurs un élément qui lui était totalement étranger jusqu'à maintenant. Aux termes de cette disposition un juge peut, de sa propre initiative—c'est-à-dire de l'initiative du tribunal—et à toute phase d'une procédure civile, ordonner à un expert d'enquêter et de faire rapport sur tout point contesté. Cela a pour conséquence, à mon humble avis, de faire «descendre le juge dans l'arène», parce qu'il peut enlever la cause des mains de l'avocat du plaignant ou du défendeur. Je serais très embarrassé, après avoir consacré beaucoup de temps et d'argent à préparer ma cause le mieux possible et à faire comparaître un témoin expert, si tout à coup le juge déclarait qu'il allait appeler son propre témoin expert.

Si mon client devait perdre cette cause et que le juge statuait selon la preuve de son témoin à lui, pour ainsi dire, il me semble qu'il s'agirait là d'une transformation profonde de la fonction de juge dans notre système judiciaire.

Le sénateur Deschatelets: Madame le président, puis-je poser une question?

Le président: Oui, sénateur Deschatelets.

Le sénateur Deschatelets: Dans le système actuel, je crois savoir qu'un juge a le droit de convoquer un assesseur pour évaluer une question technique.

M. Gauley: Comme je le comprend—et cela s'est certainement produit en Saskatchewan—dans certains cas, lorsqu'il y a beaucoup d'aspects techniques, un juge peut demander à un assesseur de siéger près de lui. Cet expert interprète et explique la preuve, mais celle-ci est présentée par les parties au litige. Cette disposition laisse entendre ici que le juge peut dire de sa propre initiative qu'il l'a entendu toute une preuve mais se propose de nommer son propre expert et annonce qu'il va le faire. J'estime que ce geste met le juge «dans l'arène» et l'empêche d'être impartial lorsqu'il évalue la preuve produite

[Text]

opinion that raises a very fundamental issue. I think it should be debated more fully.

Senator Buckwold: At page 10 the brief says:

It allows a judge to "descend into the arena" on his own initiative and thereby give the appearance of impartiality—

Do you not mean the opposite?

Mr. Gauley: I am sorry, Madam Chairman, that is an error. It is nice to get help from Saskatoon. Thank you for pointing that out.

I have said in two places, I believe, that while it is stated that the act is not intended to operate as a code, there are some sections which give the appearance, at least, and I think go beyond that, of being a code. As a common law lawyer, I think this creates some problems because exceptions to the hearsay rule have been developed over the centuries. I refer you also to clause 62.

Clause 45 says:

Subject to this or any other Act, hearsay is not admissible.

That is the general rule established over the years. Clause 62 sets out exceptions to the hearsay rule. It seems to me that that is a code and it concerns me that there may well be other exceptions, or the common law may develop exceptions, and if it is a code it would have the effect of stultifying the growth of the common law.

I made reference to clause 50. This could have some effect if it is implemented on the way examinations for discovery are presently conducted because it certainly is a departure from the present law as I understand it.

I have made reference to clause 60 and, once again, this changes the law. I question whether it is a desirable change because at the present time partners are agents for each other. If partner A makes a statement it is admissible against that person. They are in concert with each other in business or ventures. The way I read clause 60 that would abrogate that rule. I really wonder if enough consideration was given to that or whether it has been overlooked and requires further discussion and debate.

In summary, I have only looked at it from the common law perspective. It raises some items that are worthy of further consideration and study. I think that it is important for legislation of this kind to have further consideration as mentioned by Mr. McKercher. Thank you, Madam Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Gauley. Would you carry on, Mr. Tremblay?

Mr. Gérald Tremblay, Member of Special Committee on Bill S-33, Canadian Bar Association: Honourable senators, as I once started an argument before the Supreme Court of Canada, I will speak in French, being more familiar with the French language, but I welcome questions in either language.

Je suis un avocat de la province de Québec. Mon expérience personnelle a été à titre de procureur, «law clerk» à la Cour suprême du Canada et ensuite procureur au ministère fédéral

[Traduction]

par les deux parties. A mon avis, cela soulève une question fondamentale qui devrait faire l'objet d'un débat plus large.

Le sénateur Buckwold: A la page 10 du mémoire il est écrit:

Cela permet à un juge de «descendre dans l'arène» de sa propre initiative ce qui semblerait constituer une preuve d'impartialité...

En dites-vous pas le contraire?

M. Gauley: Désolé, madame le Président, c'était une erreur. C'est bien d'avoir de l'aide de Saskatoon. Merci de m'avoir signalé ce point.

Je crois avoir dit à deux reprises que même si la loi ne se veut pas un code, il y a au moins certains articles qui en donnent l'impression et qui vont même plus loin. En tant qu'avocat de common law, j'estime que cette situation crée des difficultés parce que les exceptions à la règle du oui-dire se sont établies au cours des siècles. Je vous renvoie également à l'article 62.

L'article 45 dit ceci:

Un oui-dire est irrecevable, sous réserve des autres dispositions de la présente loi ou de toute autre loi.

Voilà la règle générale qui a été établie au cours des années. Si vous passez à l'article 62, vous trouverez les exceptions à cette règle. Il me semble donc qu'il s'agit d'un code et je m'inquiète qu'il puisse bien y avoir d'autres exceptions, ou que le common law puisse créer des exceptions. Et s'il s'agit d'un code, il aurait l'effet d'annihiler la croissance du common law.

Je vous ai renvoyés à l'article 50. Cet article aurait des répercussions s'il entrerait en vigueur de la façon dont les enquêtes sont actuellement faites parce qu'il s'écarte certainement du droit actuel, de la façon dont je le comprends.

Je vous ai renvoyés aussi à l'article 60 qui, lui aussi, change le droit. Je me demande si ce changement est souhaitable parce qu'à l'heure actuelle les partenaires sont leurs agents réciproques. En effet, si le partenaire A fait une déclaration, celle-ci est recevable contre l'autre. Ils sont ensemble en affaires ou dans leurs projets. Or, l'article 60, tel que je le lis, abrogerait cette règle. Je me demande réellement si on a suffisamment étudié cet aspect ou si on a négligé de pousser un peu plus loin la discussion.

En résumé, je n'ai examiné cet article que de la perspective du common law. Je pense qu'il soulève certaines questions qui méritent d'être étudiées davantage. Une loi importante comme celle-ci doit être mieux étudiée, comme l'a dit M. McKercher. Je vous remercie, madame le Président.

Le président: Merci, monsieur Gauley. Voulez-vous poursuivre, monsieur Tremblay?

M. Gérald Tremblay, membre du comité spécial du projet de loi S-33, Association du Barreau canadien: Honorables sénateurs, comme je l'ai déjà fait devant la Cour suprême du Canada, je vais parler en français parce que je connais mieux cette langue, mais je répondrai à toute question dans l'une ou l'autre langue.

I am a lawyer in the Province of Quebec. My personal experience has been as an attorney, first as law clerk with the Supreme Court of Canada, then as an attorney with the

[Text]

de la Justice et ensuite en pratique privée, tant en matière civile que criminelle. Je pense que ça me permet de vous adresser la parole d'une façon qui correspond un peu plus aux préoccupations de la province de Québec. Permettez-moi d'abord d'exprimer l'honneur que je ressens d'avoir été invité à participer aux travaux de ce comité du Sénat, appelé à se pencher sur ce projet de loi d'une importance capitale pour la communauté juridique canadienne, et plus particulièrement québécoise, et évidemment pour la société en général qui est le consommateur ultime des services juridiques que l'État met en place.

L'étendue et l'importance du sujet se prêtent très mal à un court exposé. Il est clair qu'à cet égard le mémoire de l'Association du Barreau Canadien que vous avez devant vous ne rend pas justice au sujet traité. Il est essentiel que plus de temps soit accordé pour assurer le législateur fédéral d'une contribution à la fois plus étendue et plus profonde. Pour l'instant je me contenterai de pointer du doigt les domaines les plus importants sur lesquels le modeste praticien du droit de la province de Québec que je suis crois qu'une réflexion plus profonde s'impose. Je ne suivrai probablement pas à la lettre le mémoire qui a été présenté par l'Association. Je vais plutôt vous suggérer des propositions de base extrêmement importantes.

La première préoccupation, c'est la codification de la «common law» dans le contexte du bilinguisme. La Loi sur la preuve en matière criminelle est presque totalement codifiée, sauf la Loi sur la preuve au Canada qui comporte à peu près deux ou trois articles importants. Quant au reste c'est le «common law» qui s'applique. Il doit être compris de tous qu'une codification cristallise la «common law»; je m'adresse ici aux membres du comité et à l'ensemble de mes collègues du Barreau canadien, et à nos collègues anglophones, qui doivent réaliser dans ce contexte que le texte français est autant loi que le texte anglais, bien sûr. Il en résulte qu'il est d'autant plus important que le texte français utilise des termes qui collent le plus possible à la réalité juridique sur laquelle on veut légiférer. Ce n'est pas nécessairement mauvais de codifier; au contraire, au Québec il n'y aurait pas de résistance de principe à une codification. Je n'entends pas parler au nom de l'ensemble du Barreau du Québec, mais probablement de la part d'une bonne partie de mes collègues qui pratiquent plus particulièrement droit criminel. Au moins, si on veut codifier, que l'on procède de la même façon que les codificateurs, par exemple, du dernier Code de procédure civile au Québec ont travaillé, c'est-à-dire, un groupe qui tient des audiences publiques, recueille des mémoires d'un grand nombre de personnes, et recueille les vues des avocats qui pratiquent le droit sur une base journalière dans la province de Québec ou ailleurs. Il faut que tout le monde réalise le danger d'une codification dans les deux langues, à ne pas seulement traduire mais introduire des nouveaux concepts dans notre droit. J'ai relevé, et vous le retrouverez dans le mémoire, un texte de l'honorable Louis-Philippe Pigeon qui parle de ce problème et qui était jusqu'à tout récemment à la Cour suprême du Canada. Plus récemment encore, dans un article dont vous trouverez la référence dans notre mémoire en page 15, à l'occasion d'une conférence qu'il a prononcée devant les membres de l'Association du

[Traduction]

federal Department of Justice, and then in private practice, both in civil and in criminal law. I think this experience entitles me to address you in a way that corresponds a little more closely to the concerns of the Province of Quebec. First I would like to say how honoured I feel to have been invited to participate in the work of this Senate Committee, called to consider a Bill of such importance to the Canadian and more particularly the Quebec legal community, and obviously to society at large, the ultimate consumer of the legal services that the State provides.

The scope and importance of the subject are not easily dealt with in a short presentation. It is clear that in this respect the brief of the Canadian Bar Association, which you have before you, does not do justice to the subject under discussion. It is essential that more time be allowed to ensure that the federal legislator's contribution is both more wide-ranging and more intensive. For the moment I simply want to point to the most important areas that I, as a humble practitioner of law in the Province of Quebec, feel need further thought. I will probably not follow to the letter the brief that has been presented by the Association. Instead I want to suggest to you some extremely important first principles.

My first concern is with the codification of the common law in the context of bilingualism. The law regarding evidence in criminal cases is almost entirely codified, apart from the Canada Evidence Act, which contains perhaps two or three important sections. For the rest the common law applies. It must be understood by everyone that codification crystallizes the common law; here I am addressing the members of this Committee, all my colleagues of the Bar and our English-speaking colleagues, who must realize in this context that the French text is of course as much the law as the English. This means that it is all the more important that the French text use terminology that stays as close as possible to the legal reality at which the legislation is directed. Codification is not necessarily a bad thing; on the contrary, in Quebec there would be no opposition to the principle of codification. I am not speaking on behalf of the whole Quebec Bar, but probably I do speak for a goodly number of my colleagues, especially those who practise in criminal law. If we are going to codify, let us at least follow the example of the group who codified the last Quebec Code of Civil Procedure. They held public hearings, heard briefs from a large number of people, and listened to the views of lawyers who practise law every day in the Province of Quebec or elsewhere. Everybody must be made to realize that codifying in both official languages involves the risk of not merely translating but also introducing new concepts into our law. I have cited a text, which you will find in our brief, that deals with this issue. It is by the Honourable Louis-Philippe Pigeon, who until recently was with the Supreme Court of Canada. More recently still, about a month ago, the Honourable Mr. Justice Pigeon asked that question in the course of a lecture he gave to the members of the Canadian Bar Association—you will find it cited on page 15 of our brief.

[Text]

Barreau canadien, il y a environ un mois l'honorable Juge Pigeon se posait cette question.

Il s'adressait à son auditoire en anglais, car la communauté anglophone réalise l'importance de la concordance du texte français avec le texte anglais. Vous me permettrez de citer:

I have for quite some time been worried about the important discrepancy being introduced between the two versions of Federal enactments by this practice.

Et quand il dit «this practice» il entend les rédacteurs de lois françaises qui travaillent de façon séparée et indépendante des rédacteurs de langue anglaise.

Le sénateur Frith: Vous ne citez pas la page 15?

M. Tremblay: Non, ce n'est pas un texte que nous avons ici, c'est un nouveau texte auquel je fais référence. Je peux le mettre à la disposition du comité, si nécessaire.

A judgment of the Supreme Court of Canada rendered December 21, 1982, in the Kwiatkowski case has just confirmed my apprehensions.

J'ai également une copie de cet arrêt si jamais cela intéresse le comité. Grosso-modo, il s'est produit la chose suivante: Le service de la rédaction des lois n'a pas jugé bon d'introduire dans le texte français les mêmes termes qui existaient dans le texte anglais. Le texte anglais disait: «Reasonable grounds to believe». Le texte français utilisait l'expression «vraisemblablement». L'honorable Juge Wilson de la Cour suprême étudiant les deux textes, a dit: «Je vais essayer de 'make sense of both'». Vraisemblablement il se rapproche plus de la notion de «likely to» sur la base du sens anglais que l'honorable Juge Wilson voyait dans le texte français. Cette dernière en est arrivée à la conclusion que c'est le texte français tel qu'elle l'interprétait elle-même en anglais qui devait prévaloir. Cette personne, dont je n'ose pas répéter le nom, n'a pas obtenu le bénéfice d'une audition de la Commission d'appel d'immigration auquel elle aurait peut-être eu droit, si on s'était fondé sur le texte anglais qui utilisait le mot «reasonable» plutôt que le mot «vraisemblable». C'est donc là un exemple où on a introduit, dans une notion bien connue en droit britannique, en anglais, «reasonable» un concept qui n'est pas la transposition en français de la même idée, mais un nouveau concept, c'est-à-dire le terme «vraisemblable». Le danger de procéder séparément à la rédaction française est un objectif conceptuellement valable. Mais pour un praticien du droit, au jour le jour, cela peut mener à des confusions aussi sérieuses que celles citées par l'honorable Juge Pigeon dans le texte que je viens de vous mentionner. Donc sur cet aspect, il y a un danger évident que la codification bilingue soit plus une modification de la «common law» que sa codification.

Deuxièmement, un problème majeur existe pour un avocat pratiquant dans la province de Québec: Est-il sage de codifier ensemble le droit criminel et le droit civil? Je pense exprimer les vues d'un grand nombre d'avocats du Québec en affirmant qu'il y a une cloison presque étanche entre le droit criminel et le reste du droit, soit-il d'inspiration fédérale ou d'inspiration provinciale. Depuis l'Acte de Québec de 1774, cela fait partie de notre héritage distinct dans la province de Québec. Nous sommes habitués à tout un groupe de règles de preuve. Ultime-

[Traduction]

He was addressing his audience in English, because the Anglophone community recognizes the importance of the French text's corresponding to the English, and I quote:

Je m'inquiète depuis pas mal de temps de l'important écart entre les deux versions des lois fédérales à cause de cette pratique.

And when he says, «this practice», he is referring to the people who draft legislation in French, who work separately and independently from their English-language counterparts.

Senator Frith: You aren't citing page 15, are you?

Mr. Tremblay: No, this isn't a text that we have here, it's a new text I'm referring to. I can place it at the Committee's disposal if necessary.

Un jugement de la Cour suprême du Canada, rendu le 21 décembre 1982 dans l'affaire Kwiatkowski, vient tout juste de confirmer mes appréhensions.

I also have a copy of the judgment if the Committee should be interested. Roughly what happened was that the French legislative drafting service decided against introducing into the French text the same terms that were present in the English. Where the English text said «reasonable grounds to believe», the French text used «vraisemblablement». After studying the two versions the Honourable Madam Justice Wilson of the Supreme Court said, «I'm going to try to make sense of both.» «Vraisemblablement» comes closer to the idea of «likely to» on the basis of the English meaning that Madam Justice Wilson saw in the French text. She came to the conclusion that it was the French text as she had herself interpreted it in English that should take precedence. The person in question, whose name I must not repeat, was not granted a hearing by the Immigration Appeal Board. The person might have had a right to that hearing, if the decision had followed the English text, which used the word «reasonable» rather than the French text's «vraisemblable». That is an example of the introduction, into a well-known concept in British law, in English «reasonable», another concept, not merely a French transposition of the same idea but a new concept, with the French «vraisemblable». To a practising lawyer, drafting separately in French, which in theory is a worthwhile goal, runs the risk of creating confusions as serious as the ones cited by Mr. Justice Pigeon in the text I mentioned to you a little while ago. In that regard, then, there is an obvious danger that bilingual codification might prove to be more a modification of the common law than a codification.

Second, there is a major problem for a lawyer in practice in the Province of Quebec: is it wise to codify criminal law and civil law together? I think I speak for a great many lawyers in Quebec when I say there is a virtually airtight barrier between criminal law and the rest of our law, whether federal or provincial. Since the Quebec Act of 1774, this has been part of our unique heritage in the Province of Quebec. We are used to a whole group of rules of evidence. Ultimately we are all seeking justice, but in Quebec we have our own approach. We

[Text]

ment, nous cherchons tous ensemble la justice, mais avec une approche qui est la nôtre. Nous sommes habitués à un Code Civil qui inclut des règles de preuve avec des emprunts dans d'autres systèmes de droit, entre autres le droit anglais en matière commerciale. Lorsque cela s'avère nécessaire, cela jamais sans qu'il y ait de difficultés majeures, nous avons appliqué les règles de preuve en matière criminelle devant les tribunaux criminels, pour, le lendemain pratiquer les règles en matière civile devant les tribunaux siégeant en matière civile. Il est important pour nous de maintenir cette cloison entre le droit criminel et le droit civil. D'autant plus que même si on les inclut dans le même texte on réalise ici la portée des interventions de mes deux prédécesseurs, il existe une différence fondamentale en droit entre le but de la procédure criminelle et le but de la procédure en matière civile.

Troisièmement, la codification en matière civile dans la province de Québec ne peut avoir de sens qu'avec l'adoption simultanée des mêmes règles. Nous ne le voulons pas, parce que nous avons déjà des règles, mais si l'on insiste pour le faire, il faudrait que ça se fasse en même temps. Il faudrait donc que le législateur provincial dise oui, nous adoptons les mêmes règles ou que les deux législateurs s'assoient ensemble et s'entendent sur un groupe de règles qui s'appliquent, tant en matière civile d'origine fédérale qu'en matière civile d'origine provinciale. Autrement, nous allons assister à une situation chaotique et inextricable. L'article 3 du projet se lit comme suit:

Sous réserve des articles 4 et 5, la présente loi s'applique aux procédures ou actes de procédure de compétence fédérale, en instance devant les tribunaux . . .

Si vous regardez l'article de définition qui est le précédent, «tribunaux» comprend toutes les cours, y compris—et c'est le paragraphe (e)—les cours provinciales, les tribunaux de la famille, de la jeunesse, etc. En d'autres termes, l'avocat du Québec va se retrouver dans la situation suivante: La Cour supérieure, malgré que son titulaire soit nommé par le gouvernement fédéral, est une cour provinciale; il y aura un problème quelconque. Pour trouver la solution du problème, il y aura, par exemple, l'application de la loi fédérale et l'application de lois provinciales. On va se retrouver peut-être, au cours de l'interrogatoire du même témoin, à appliquer les règles de la Loi de la preuve au Québec. Dès qu'une question sera soulevée concernant l'application d'une loi fédérale, si on lit le texte tel qu'il est rédigé, il faudra se tourner de bord et changer de chapeau et dire: C'est maintenant ce livre-là qui s'applique. Je vous dis que la façon dont ça fonctionne actuellement dans la province de Québec, il n'y a pas de problèmes et nous voudrions que ça demeure ainsi. Même s'il s'agit de l'application de lois fédérales, même si on est devant la Cour fédérale, lorsqu'il s'agit d'appliquer, soit le droit substantif fédéral, soit le droit substantif provincial, soit les deux dans la même instance, les règles de preuve sont celles qui sont en vigueur dans la province de Québec et cela ne cause pas de problème. Cela assure la continuité de la dualité culturelle et juridique de ce pays. Un autre exemple qui devient absolument cauchemardesque, c'est pas exemple, comme on voit ici à l'article 3: «s'applique aux procédures ou actes de procédure de compé-

[Traduction]

are used to a Civil Code that includes rules of evidence that borrow from other legal systems, among them English commercial law. When necessary, and we have never had any major problems with this, we apply the rules of criminal evidence before the criminal courts one day and the next we use the rules of civil evidence before the civil courts. It is important for us to maintain that strict distinction between the criminal law and the civil law. Even if they're included in the same text—and here we realise the scope of the interventions by my two predecessors—there is a fundamental difference in law between the goal of a criminal proceeding and that of a civil proceeding.

Third, codification of civil law matters in the Province of Quebec can only be meaningful if the same rules are adopted simultaneously. We don't want that, because we already have rules, but if it is to be pushed through, then it must be done at the same time. It would be necessary for the provincial legislator to say, "Yes, we're adopting the same rules", or for the two legislators to sit down together and reach an understanding on a group of rules that would apply in both federally- and provincially-generated civil law. Otherwise we're going to have a hopelessly chaotic situation. Section 3 of the Bill reads as follows:

Subject to sections 4 and 5, this Act applies to every proceeding and stage of a proceeding within the jurisdiction of the Parliament of Canada that is before a court . . .

If you look at the section of definitions that precedes this section, the word "court" means all courts, including—in paragraph (e)—provincial courts, family courts, juvenile courts, and so on. In other words, lawyers in Quebec are going to find themselves in the following situation. The Superior Court, although its incumbent is appointed by the federal government, is a provincial court. Suppose a problem of whatever sort comes before it. To find an answer to the problem, both federal and provincial legislation might be applied. During the examination of a witness the lawyer could find himself using the rules of the Quebec Evidence Act, and then, as soon as a question was raised about the application of a federal law, if we take the text as it stands, he would have to turn around, change hats, and say, "Now it's this law that applies." I assure you that as it is now in the Province of Quebec there is no problem, and we want it to stay like that. Even if it's a question of applying federal laws, even before the Federal Court, when substantive law, either federal or provincial or both in the same case, the rules of evidence are those that apply in the Province of Quebec and there is no problem. It ensures the continuing cultural and legal duality of this country. Another example that becomes absolutely nightmarish arises from Section 3: "applies to every proceeding and stage of a proceeding within the jurisdiction of the Parliament of Canada". Imagine a case where the Constitution had to be applied. It would have to establish whether the facts in a given case where such that the activities were within federal jurisdic-

[Text]

tence fédérale». Imaginez le cas où il faudra appliquer la Constitution. Il faut précisément demander si les faits dans une instance donnée font que telles activités relèvent de la compétence fédérale ou de la compétence provinciale. Comment faudra-t-il agir? Quelle règle de preuve faudra-t-il appliquer devant ce juge? Est-ce que le procureur général du Canada va dire «Étant donné que moi, je prétends que la matière est fédérale, j'insiste pour que les règles de preuve du bill S-33 s'appliquent». Et le procureur général de la province de Québec va dire: «Non, moi, je prétends que la matière est provinciale et je veux que ce soient les règles générales du Code Civil qui s'appliquent». Le juge va dire: «Moi, j'ai un problème: je dois entendre la preuve avant de savoir si c'est fédéral ou provincial». C'est une situation qui est inextricable et c'est pour ça que je disais, de deux choses l'une, ou on laisse le système fonctionner comme il fonctionne maintenant, ou, si on veut le changer, il doit se faire de façon simultanée, avec la coopération des deux législateurs, provincial et fédéral. Quatrièmement, et là je sais que je vais faire de la peine à des personnes qui sont ici présentes, je dois, et je m'en excuse mais c'est dans le contexte des remarques préliminaires que j'ai faites, ce sont les exemples que j'ai donnés, ceux donnés à la page 16 de notre mémoire, dans le texte anglais. J'ai vérifié brièvement sa traduction française, que j'ai vue pour la première fois ce matin; je dois dire qu'elle me semble bonne. Je ne peux malheureusement pas faire le même compliment en ce qui concerne la version française du projet de loi. Si vous regardez justement le rapport du «task force» que j'invite les membres du comité, à un moment donné, à regarder, il inclut en appendice un projet qui a été adopté et publié par le «task force». Vous allez noter une chose dans le projet, c'est que sur le plan formel dans le projet du «task force», concernant le texte français et le texte anglais, il n'y a pas de correspondance sur la structure. Par exemple à l'article 18 en français on a un titre 4 et également un titre qui s'appelle: «Connaissances d'office». On a subdivisé un peu à la façon du Code Civil titre, sous-titre, partie 3, etc. C'était évident que sur le plan structure, l'architecture semble différente. Je dois féliciter le rédacteur français en ce qui concerne la structure. Sur le plan architecture qu'on a maintenant, c'est assuré que les titres étaient les mêmes, aux mêmes endroits et avec les mêmes numéros, mais c'est rendu au fond que ça se gâte. Lorsque l'on regarde le texte même du français, on se rend compte qu'à partir du texte du «task force», le législateur fédéral dans sa version française, enfin le ministère de la Justice—parce que ce n'est pas encore le législateur—le ministère a détérioré ou a empiré le texte français, par rapport au projet et il y a des notions que l'on ne retrouve pas dans le texte français du projet S-33, alors qu'elles étaient dans la rapport du «task force» et nous avons pointé du doigt, dans notre mémoire, les aspects qui nous semblent extrêmement importants. Par exemple à la page 16, je ne vois personnellement aucune raison pour laquelle «evidential burden» se traduirait par «charge de la preuve morale». Je suis convaincu que même, —et peut-être que je m'avance trop,—je suis convaincu que même un légiste français se demanderait qu'est-ce que c'est que de la preuve morale. La moralité et la loi ont fait l'objet de longs débats, on a enseigné ça en première année de droit et une fois qu'on a réalisé qu'il y

[Traduction]

tion or provincial. How could it be done? What rules of evidence would have to be applied before that judge? Would we have the Attorney Gen of Canada saying, "Since I claim that the matter is federal, I insist that the rules of evidence of Bill S-33 apply"? And would the Attorney Gen of the Province of Quebec say, "No, I say it's a provincial matter and I want the rules of proof of the Civil Code to apply"? The judge would say, "I have a problem here: I have to hear the evidence before I know whether the case is in federal or provincial jurisdiction." It's a hopeless tangle, and that's why I said we must either let the system continue to function as it does now, or, if we wish to change it, it must be done simultaneously, with the co-operation of the two legislators, provincial and federal. Lastly—and I know that I will hurt the feelings of some people who are here today and I apologize for this—however, I must comment on something I said in my preliminary statement, namely on the examples that I quoted from page 16 of the English version of our brief. I glanced briefly at the French translation of this document which I saw for the first time this morning. I must say that it appears to be a good translation. Unfortunately, I cannot say the same for the French version of the bill before us. I would invite the members of the Committee to glance at the report of the Task Force. Appended to the report is the draft legislation adopted and published by the Task Force. One thing you will notice about that bill is that from a structural standpoint, the French and English versions do not correspond exactly to each other. For example, in section 18 of the French version, we have a title 4 as well as a heading "Connaissances d'office". The section is subdivided much in the same way as the Civil Code, namely title, subtitle, part 3, etc. From a structural standpoint, the two versions are clearly different. I would like to compliment the drafters of this French version on the structure. As for the version of the draft legislation before us, it is clear that the headings are the same that they are, in the same place and that they bear the same numbers, but things go downhill after that. In looking at the French version, we can see that the federal legislator, rather the Department of Justice because there is no legislator yet, took the Task Force's French version and made it worse. Some concepts which were found in the French version of Bill S-33 contained in the Task Force's report are not present in the legislation before us. In our brief we mentioned some areas in which there are marked discrepancies, in our estimation. For example, on page 16, I personally see no reason why "evidential burden" should be rendered by "charge de la preuve morale". I am convinced—and perhaps I am getting a bit ahead of myself—that even a French drafter would ask himself just what exactly is meant by "preuve morale". Morality and the law have been the subject of lengthy discussions. Students are taught this in first year law courses. Once we realized that there was a difference between the two, we relied on the law. Further on, "beyond a reasonable doubt" is translated by "avec une quasi-certitude"; a little later on, "to raise a reasonable doubt" becomes "pour créer une hésitation", that is "to create a hesitation". As I mentioned to you earlier, given the context of the ruling handed down by the Honourable Justice Wilson, imagine how these concepts are going to be interpreted. This is what

[Text]

avait une différence entre les deux, on a utilisé la loi. Un peu plus bas «beyond a reasonable doubt» est traduit par «avec une quasi-certitude»; un peu plus bas «to raise a reasonable doubt» devient maintenant «pour créer une hésitation», «to create a hesitation». Dans le contexte du jugement de l'honorable juge Wilson, comme je vous ai mentionné tantôt, imaginez ce que ces nouvelles notions vont devenir. C'est ce que je disais lorsque non seulement on traduit, mais on introduit des nouvelles notions. «Character evidence» devient «preuve de moralité». C'est en bas de la page 17. Ç me semble extrêmement différent, preuve de moralité et «character evidence». «Trait of character» devient «élément de moralité»; enfin c'est plein d'exemples que je vous invite à regarder attentivement. Il y a également, «balance of probabilities» au bas de la page 18, qui devient «preuve par présomption», ce qui est une notion il me semble, même en français, substantiellement différente. J'ai mentionné tantôt que lorsqu'il y avait divergence entre le texte français et le texte anglais, il fallait que le juge prenne celui des deux qui lui semble rendre le mieux l'intention du législateur. Il ne faut quand même pas que le législateur fasse exprès pour adopter en même temps deux intentions différentes. Je vous remercie de votre attention.

The Chairman: Honourable senators, we will start the questioning, and perhaps Mr. McKercher will sum up at the conclusion.

Senator Lewis: I do not want to get into the technical points, but I get the impression that the CBA is concerned and welcomes the effort that has been made to develop uniform rules of evidence. However, then, on page 3 of your brief, you say that there is no strong pressure for any major change. Could you explain to the members of the committee what you regard as the difference between rules of evidence and a code of evidence?

Mr. McKercher: Let me say at the beginning, before Mr. Leask can respond more definitively to your question, that the Canadian Bar Association does not seek to come here to oppose, just to oppose. We are reform minded. We would be delighted to see some reform in the laws of evidence.

I, personally, practise in the civil courts and have a great deal of trouble, from time to time, dealing with evidentiary rules and, with all respect to our judiciary, they tend to be ignored to some degree by members of our learned judiciary.

Speaking on behalf of the Association, we would be pleased to see some reform in the laws of evidence. Having said that, the reason we are here today is that we firmly believe that this type of legislation strikes to the very heart of the rights of citizens in relation to their disputes. Civilly, of course, there is a matter of concern about efficiency in getting trials heard. In the area of criminal law, it is a matter of personal rights which are fundamental to our society. That is really why we are here.

Our concern is with the proponents of this bill and as their general information is disseminated to society. Senators may

[Traduction]

happens when we not only translate, but introduce new concepts. «Character evidence» becomes «preuve de moralité». That is on the bottom of page 17. These two concepts, namely «preuve de moralité» and «character evidence» appear extremely different to me. Another example is «trait of character» which becomes «élément de moralité». There are many examples of such discrepancies and I invite you to examine the bill carefully. On the bottom of page 18, «balance of probabilities» is rendered by «preuve par présomption», a concept which, in my opinion, is very different, even in French. I mentioned a while ago that when there was a discrepancy between the French and English versions of the legislation, it was up to the judge to choose the version which, in his opinion, more accurately conveyed the intent of the legislator. Nevertheless, the legislator should not deliberately draft the legislation so as to create the possibility of conveying at the same time two different meanings. Thank you for your attention.

Le président: Honorables sénateurs, nous allons aborder la période des questions, et peut-être M. McKercher nous fera un résumé à la conclusion.

Le sénateur Lewis: Je ne veux pas entrer dans les détails techniques, mais j'ai l'impression que le Barreau canadien est préoccupé et se réjouit de l'effort qui est fait pour élaborer des règles uniformes de la preuve. Toutefois, à la page 3 de votre mémoire, vous dites que personne ne réclame une modification générale du droit de la preuve. Pouvez-vous expliquer aux membres du Comité ce que vous estimez être la différence entre des règles de preuve et un code de la preuve?

M. McKercher: Permettez-moi d'abord de préciser, avant que M. Leask ne réponde de façon plus complète à votre question, que l'Association du barreau canadien ne s'oppose pas aux changements, aujourd'hui ou en général, pour le simple plaisir de s'y opposer. Nous voulons des réformes. Nous serions très heureux d'accueillir une réforme du droit de la preuve.

Je pratique personnellement au civil et j'éprouve bien des difficultés, à l'occasion, à traiter avec les règles de la preuve qui, sauf le respect que je dois à notre système judiciaire, ont tendance à être ignorées jusqu'à un certain point par les membres de notre distinguée profession.

Au nom de l'association, je vous annonce que nous serions heureux d'accueillir une certaine réforme du droit de la preuve. Ceci dit, la raison pour laquelle nous sommes ici aujourd'hui, c'est que nous croyons fermement que ce genre de loi touche au cœur même des droits des citoyens en ce qui concerne leurs litiges. Évidemment, au civil, il s'agit d'une question d'efficacité dans la tenue des procès. Par contre, dans le domaine du droit pénal, il s'agit de protéger des droits personnels qui sont fondamentaux dans notre société. Voilà exactement pourquoi nous sommes ici.

Notre sujet d'inquiétude concerne les propositions de ce projet de loi et la façon dont l'information générale pertinente

[Text]

have the information paper which was circulated in November 1982 by the Department of Justice. It emanated from the federal government and relates to this bill. If you do not have copies of this information, I am sure we can get them to you quickly.

It says that the proposed new Canada Evidence Act will not be a code. What you have heard today suggests that that is not correct, in the view of many people, not only practising lawyers. The only judicial member of the task force, Mr. Justice Murray, as we point out in the brief, dissented and said that this was really going to be a code. So at the outset, I think we should obtain a fundamental understanding as to whether this is going to be a code or not.

As my colleague suggested, if you get into that area, you are chartering a course into very difficult waters at this stage in history.

Mr. Leask: Let me deal with the code question. I think I understand why lawyers—and, perhaps, the draftsmen of the legislation—make such a thing of that. You have to look at the history just for a moment to see that.

In 1975 the Law Reform Commission of Canada published a draft evidence code. That is what they called it; they meant to make it just that. The idea was to have throughout the country a law dealing with evidence which would be similar to the Civil Code of Quebec. They wanted one law which set down the rules so that one did not have to look at what judges had been doing to decide a question of law.

Following the publication of that draft evidence code, a lawyer, Mr. Kenneth Chasse, was hired by the federal Department of Justice to travel across the country to consult with practising lawyers and judges. He spent considerable time doing that—I believe it took him a few years. He went to British Columbia several times to meet with members of the bar and members of the judiciary.

When he finished sounding out the opinions throughout the country, he made a report which said that nobody wanted the code and nobody wanted codification. None of the people dealing with it in the courts—the judges and the lawyers—wanted it, and that is why the question whether or not this is a code is a key part of the argument. We do have our own views, but one of Mr. Justice Murray's reasons for dissenting was that he believed this had become a code, in effect, although not by name.

A good example is the area of admissibility of a confession, about which I spoke and about which some honourable senators asked questions. Currently there is no statute law regarding that. It has been developed case by case by the courts almost over a century, even since statements came into evidence approximately a hundred years ago.

[Traduction]

est communiquée à la société. Les sénateurs ont sans doute le document d'information qui a été distribué en novembre 1982 par le ministère de la Justice. Ce document émanait du gouvernement fédéral et concernait le projet de loi qui nous intéresse ici. Si vous n'en avez pas d'exemplaire, je suis sûr que nous pourrions vous en obtenir rapidement.

Ce document dit que la nouvelle loi sur la preuve ne sera pas un code. Ce que vous avez entendu aujourd'hui vous permet de croire que bien des gens et non pas seulement les avocats pratiquants ne sont pas d'accord avec cette affirmation. Comme nous le signalons dans notre mémoire, le seul membre judiciaire du groupe de travail, le juge Murray, a fait un rapport dissident et déclaré que ce projet de loi créerait réellement un code. Par conséquent, j'estime que nous devrions d'abord bien comprendre si nous avons affaire à un code ou pas.

Comme mon collègue l'a laissé entendre, si vous vous lancez dans cette discussion, vous allez au-devant des problèmes.

M. Leask: Examinons la question du code. Je crois comprendre pourquoi les avocats et peut-être même les rédacteurs du projet de loi ont procédé ainsi. Vous devez examiner l'histoire juste un instant pour le constater.

En 1975, la Commission fédérale de réforme du droit du Canada a publié un projet de code de la preuve. C'est comme ça qu'ils l'ont appelé; ils voulaient en faire un simple code. L'idée était d'avoir d'un bout à l'autre du pays un droit de la preuve semblable à celui du Code civil de la province de Québec. Ils voulaient un droit qui établisse les règles de telle façon qu'il ne serait plus nécessaire de tenir compte de la jurisprudence pour statuer sur une question de droit.

Suivant la publication de ce projet de code de la preuve, un avocat, M. Kenneth Chasse, a été embauché par le ministère fédéral de la Justice pour se rendre dans les différentes villes du pays afin de consulter des avocats et des juges en exercice. Il a consacré beaucoup de temps à cela—je pense que ça lui a pris quelques années. Il est allé plusieurs fois en Colombie-Britannique pour rencontrer les membres du barreau et les membres du corps judiciaire de cette province.

Lorsqu'il a eu fini de sonder les opinions des Canadiens, il a rédigé son rapport dans lequel il affirmait que personne ne voulait du code ni de codification. Aucun des intervenants devant les tribunaux, à savoir les juges et les avocats, n'en voulait, et c'est pourquoi le fait de savoir si ce projet de loi constitue un code est une partie essentielle de notre discussion. Nous avons nos propres opinions, mais une des raisons qui a entraîné la dissidence du juge Murray était que celui-ci estimait que ce projet de loi constituait de fait un code sans en avoir le nom.

Un bon exemple est la question de la recevabilité d'un aveu, dont j'ai fait état et au sujet de laquelle les honorables sénateurs ont posé des questions. À l'heure actuelle, il n'y a aucun droit statutaire à cet égard. Ce droit a été créé cas par cas par les tribunaux sur près d'un siècle; les déclarations sont admises en preuve depuis environ 100 ans.

[Text]

This bill proposes a code whereby rules are set down in law, some of which adopt what the judges have done, and some of which change completely what they have done. In my part of the country there is no feeling that that area of law need be put into legislation. The judges are not doing a bad job by working it out case by case. We do not think that requires legislation, but I join with Mr. McKercher—and, indeed with all thinking lawyers—in saying there are parts of the law of evidence which are in a mess and cleaning them up by a good bill would be useful. We are for that. My own view is that the draftsmen got rather carried away, if I may put it that way; they knew there were problems and they tackled areas where they saw problems, but they kept rolling.

Have I answered both your points, senator?

Senator Lewis: I assume you are in favour of rules of evidence, but not in favour of a code. How would the rules of evidence differ? Do you mean that they would be subject to interpretation by the court?

Mr. Leask: It is a hard decision to make as to which areas should be left for development by judges and which areas should be left for legislation. I do not think that is an easy question.

When one speaks of a code, one is suggesting that almost all of that be taken away from the judges and that it be dealt with by legislation. The current Canada Evidence Act, which this would replace, makes no pretense when deciding most things related to evidence. It is a piecemeal piece of legislation, if I may say so. It changes the law in various areas. For example, documentary evidence has been turned into a mess by the judges and, for some time now, it has been dealt with by legislation. No one would be in favour of not having legislation in that area.

An example of where there is general agreement that there are problems is the area of corroboration. Corroboration is an area where certain kinds of witnesses and certain kinds of evidence require support apart from themselves before a decision can be made as to whether the evidence can be accepted. A good example is the evidence of children who are not old enough to understand the consequences of an oath. Currently, the court requires other evidence to support what they say, and I think the reason for that is obvious. This bill deals with corroboration. The Supreme Court of Canada recently dealt with an aspect of that in a case called "Vetravec." Legislative reform in that area makes sense. Balanced reform makes sense—that is, reform where one considers what the judges think, what the defence bar thinks and what the prosecution bar thinks.

Senator Lewis: The committee understands that various studies have been going on for quite a number of years. This final one, the task force, had input from all the provincial departments of Justice?

[Traduction]

Ce projet de loi propose un code selon lequel des règles sont établies en droit, dont un certain nombre sont conformes à la jurisprudence et les autres tout à fait contraires. Dans ma région du pays, personne ne ressent le besoin de légiférer en cette matière du droit. Les juges s'en tirent fort bien en traitant chaque cas à la pièce. Nous ne croyons pas à la nécessité d'une loi, mais je me joins à M. McKercher—et, en fait, à tous les avocats sensés—pour affirmer qu'il y a des parties du droit de la preuve qui sont confuses et qu'il serait temps de faire un ménage là-dedans avec un bon projet de loi. Nous sommes en faveur de cela. Mon opinion personnelle est que les rédacteurs ont un peu charrié, si je peux m'exprimer ainsi; ils étaient conscients de l'existence de problèmes et se sont penchés sur les domaines qui présentaient ces problèmes, mais ils sont allés trop loin.

Est-ce que j'ai répondu à vos deux arguments, sénateur?

Le sénateur Lewis: Oui, je présume que vous êtes en faveur de règles de preuve, mais pas d'un code de la preuve. Comment des règles pourraient-elles être différentes? Voulez-vous dire qu'elles seraient sujettes à être interprétées par les tribunaux?

M. Leask: Il est difficile de décider quels domaines du droit de la preuve devraient être laissés à la discrétion des juges et quels autres devraient faire l'objet d'une législation. J'estime que c'est là une question difficile.

Lorsqu'on parle de code, on laisse entendre que presque tous les cas sont soustraits de la juridiction des juges et sont prévus par la loi. La loi actuelle sur la preuve, que ce projet de loi remplacerait, ne prétend aucunement statuer sur la plupart des questions relatives à la preuve. C'est une loi conçue pour régler les problèmes à la pièce, si je peux m'exprimer ainsi. Elle change le droit de divers aspects. Par exemple, la question de la preuve documentaire a été rendue extrêmement complexe par les juges et, depuis quelque temps déjà, a fait l'objet d'une loi. Personne n'accepterait de ne pas avoir de loi dans ce domaine.

Un exemple d'un domaine où tous s'entendent pour affirmer qu'il existe des problèmes, est le domaine de la preuve corroborative. La corroboration est un domaine dans lequel certains types de témoins et certains types de preuves ont besoin d'une corroboration extérieure avant qu'une décision puisse être rendue sur la recevabilité de la preuve. Un bon exemple de cela est la preuve fournie par de jeunes enfants qui ne sont pas assez âgés pour comprendre les conséquences d'un serment. À l'heure actuelle, le tribunal exige une autre preuve à l'appui des affirmations des témoins dans ce genre de cas et j'estime que la justification de cela est évidente. Ce projet de loi porte sur la corroboration. Récemment, la Cour suprême du Canada a statué sur un aspect de la corroboration dans l'affaire dite «Vetravec». Une réforme législative dans ce domaine est pleine de bon sens. Une réforme équilibrée est pleine de bon sens, c'est-à-dire une réforme dans laquelle il est tenu compte de ce que les juges pensent, de ce que le barreau de la défense pense et de ce que le barreau de la poursuite pense.

Le sénateur Lewis: Le comité comprend que ces études se poursuivent depuis un bon nombre d'années. Cette dernière, celle du groupe de travail, a bénéficié de la participation de tous les ministères provinciaux de la Justice.

[Text]

Mr. Leask: Yes.

Senator Lewis: So, there seems to be a desire among the provincial departments of justice to have a uniform evidence act.

Mr. Leask: I think that is a fair statement.

Senator Lewis: You say the Bar Association is concerned and does not like this, yet there seems to be a desire by the provinces and the federal government to have it.

Mr. Leask: I think that would be highly desirable and I do not think one can take issue with that proposition. Let me say a word about the mid-winter meeting of the CBA's B.C. provincial council in January. The Deputy Attorney Gen of British Columbia was present and during the discussion of this bill, in response to the rather uniform criticisms that were coming from the floor, he made a promise to us that the bill would not be introduced in British Columbia as the British Columbia Evidence Act. Therefore, there is not going to be uniformity in B.C. if you stay with this, because he has made what we have taken as a commitment that we are not going to see it introduced as a provincial bill, because of the bar's opposition. At least that is the way I understood it.

Senator Lewis: I also gather that you feel that there has not been enough input by practising members of the bar?

Mr. Leask: Yes.

Senator Lewis: I understand there has been input by various members of the practising bar although I do not know to what extent. Are you aware of that? One of the names I heard mentioned was Edward Greenspan.

Mr. Leask: What I have been told is that Mr. Greenspan was one of six defence lawyers out of approximately 120 people present at the final meeting of the uniform law commissioners on this matter, a meeting which took place in Whitehorse in the summer of 1981. I do not know Mr. Greenspan personally, but he has an excellent reputation. It must have been a difficult situation to be in with so many people there. I know that he was not on the task force.

The representative from British Columbia on the task force was Mr. Justice Murray. He maintained a committee in B.C. representing practitioners who would comment on various working papers as this was being drawn up. It became frustrating for them as the process went along, they had the feeling that they were not being listened to. There would be a draft, then the little committee in B.C. would make comments, then it would be taken to the national body, and nothing would happen. There was no question that the task force was one-sided.

Looking at it as a practising lawyer, I believe that some of the things would not have been in this bill if practitioners had been involved, never mind the one-sided question—the character evidence issues that I gave you. There is no reason put these things in and I hope it is just a mistake.

Senator Lewis: I can understand that the defence probably has a certain view of the prosecutors.

[Traduction]

M. Leask: Oui.

Le sénateur Lewis: Par conséquent, il me semble qu'il existe un désir des ministères provinciaux de la Justice d'avoir une loi uniforme sur la preuve.

M. Leask: Je crois que cette déclaration est juste.

Le sénateur Lewis: Vous dites que le Barreau est inquiet et n'aime pas cela, mais il semble que les provinces et le gouvernement fédéral souhaitent avoir une loi.

M. Leask: Je pense que cela serait hautement souhaitable et qu'il serait vain d'être contre. Permettez-moi de dire un mot au sujet de la réunion qu'a tenue le Conseil provincial de la Colombie-Britannique de l'ABC en janvier. Le procureur général adjoint de cette province y était présent. En réponse aux critiques passablement unanimes contre ce projet de loi, il a promis que ce projet de loi ne deviendrait pas la loi de la Colombie-Britannique sur la preuve. Par conséquent, l'uniformité ne s'étendra pas à cette province si vous en restez là parce que le procureur adjoint s'est engagé, autant que nous sachions, à ne pas déposer ce projet de loi au parlement provincial en raison de l'opposition du Barreau. C'est du moins ce que j'en ai compris.

Le sénateur Lewis: Vous estimez peut-être que la participation des juristes du Barreau n'a pas été suffisante.

M. Leask: Exact.

Le sénateur Lewis: Je crois que les divers membres du Barreau ont participé aux discussions mais je ne sais pas dans quelle mesure. Le saviez-vous? L'un des noms que j'ai entendus était Edward Greenspan.

M. Leask: On m'a dit que M. Greenspan était un des six avocats de la défense sur un total d'environ 120 personnes présentes à la réunion finale de la commission d'uniformation du droit relatif à cette question, réunion qui a eu lieu à Whitehorse au cours de l'été 1981. Je ne connais pas M. Greenspan personnellement, mais il a une excellente réputation. Cela a dû être difficile de traiter avec un si grand nombre de personnes. Je sais que ce monsieur ne faisait pas partie du groupe de travail.

Le représentant de la province au groupe de travail était le juge Murray. Il a créé un comité provincial représentant les avocats de cette province désireux de faire part de leurs observations sur ces divers documents qui étaient alors en gestation. Il était frustrant pour eux, au fur et à mesure que le processus avançait, d'avoir le sentiment qu'on ne les écoutait. D'abord le processus de rédaction était en cours, puis le petit comité provincial ferait ses observations qui seraient noyées dans celles de l'organisme national et n'aboutiraient à rien. Indubitablement, le groupe de travail avait un parti pris.

Examinant la question en tant qu'avocat, j'estime que certaines erreurs n'auraient pas été introduites dans ce projet de loi si les avocats avaient participé à sa rédaction, sans égard au parti pris des membres du comité et aux problèmes de preuve que je vous ai signalés. Il n'y a aucune raison d'y mettre ces choses et j'espère qu'il s'agit d'une erreur.

Le sénateur Lewis: Je peux comprendre que la défense a sans doute une certaine opinion de la poursuite.

[Text]

Mr. Leask: Perhaps I should not say this, because this is a public place. Mr. Justice Murray has a very distinguished career at the bar, representing the Crown's interest. He is a man who is extremely knowledgeable in criminal law and a vast proportion of his practice before he became a judge was handling difficult cases for the Crown. If one could ever imagine that a judge was anything other than neutral, one might imagine that Mr. Justice Murray carried some of that with him to the bench. He is not any kind of liberal, especially bleeding heart.

I attended a seminar in Vancouver on this bill where the speakers were Mr. Justice Murray and a member of our prosecution staff, Mr. Al Stewart. Mr. Stewart is the Crown's man in the Court of Appeal in B.C. and that is all he does. He is an excellent lawyer but not a defence-minded lawyer. He and the judge were simply telling other members of the bar how bad this bill was going to be and saying something needed to be done about it. From my little corner of the country, the working lawyers are pretty much together in saying that that is not going to be a good bill. I cannot speak for other places.

Senator Lewis: I got the impression when you were speaking from your brief that there seemed to be a suggestion that you really had not much time to spend on this topic and you would have liked to have more time.

Mr. Leask: Yes.

Senator Lewis: The committee is not dealing specifically with this bill but also with the question of evidentiary issues relating to computers.

Mr. Leask: Yes.

Senator Lewis: I gather from that that you feel you would like to have more time to consider it or have one of your committees study it?

Mr. McKercher: Yes. Again, we do not seek the indulgence of parliamentarians just to waste anyone's time. This is a very complex bill. I believe it was introduced in the house in November or December. We sent it to our people in December. Our mid-winter meeting intervened in February and now it is March. The capacity of a volunteer organization to circulate this and ask people on voluntary basis, as these people are here today, to do some in-depth research and computation of opinion, is very difficult with the time at our disposal. We would like to have more time. We suggest that there be some consultation between the proponents of this bill and the practising bar, and that would take some time. Of course, I understand that, based on the brief submitted by the Department of Justice, there was a form of consultation with Mr. Kenneth Chasse back in 1975 or thereabouts. Now that the bill is here on the table, the precise wording of the bill should be a matter for consultation between those who have to make their living in the trenches—the practising bar—and the proponents of the legislation.

Secondly, we suggest that, however it can be obtained, there be considered the opinion of some arm of the judiciary in Canada that has to apply these rules. From what I understand, that has not been obtained formally. It may be that judges

[Traduction]

M. Leask: Je ne devrais peut-être pas dire cela puisque nous sommes dans un endroit public, mais le juge Murray a fait une brillante carrière au Barreau en représentant les intérêts de la Couronne. Il est très versé en droit pénal et une grande partie de sa pratique avant sa nomination comme juge consistait à s'occuper des affaires difficiles pour la Couronne. Si on peut imaginer qu'un juge puisse être partial, on pourrait imaginer que le juge Murray a apporté un peu de sa partialité sur le banc. Il n'est pas tout ce qu'il y a de plus libéral.

J'ai participé à un séminaire à Vancouver sur ce projet de loi. Les conférenciers étaient le juge Murray et un procureur, M. Al Stewart. M. Stewart est procureur de la Couronne à la Cour d'appel de la Colombie-Britannique et c'est tout ce qu'il fait. Il est excellent avocat, mais la défense n'est pas son rayon. Lui et le juge ont simplement dit aux autres membres du barreau à quel point ce projet de loi serait mauvais et qu'il fallait faire quelque chose. Dans ma région, les avocats sont unanimes à dire que ce projet de loi n'apportera rien de bon. Je ne peux pas parler de ce qu'on en pense ailleurs.

Le sénateur Lewis: J'ai eu l'impression, en entendant votre exposé, que vous trouviez insuffisant le temps que vous pouviez consacrer à cette question et que vous auriez aimé en avoir davantage.

M. Leask: Oui.

Le sénateur Lewis: Le Comité ne se limite pas exclusivement au contenu du projet de loi, il examine aussi les problèmes que peut soulever la question de la preuve en matière d'informatique.

M. Leask: Oui.

Le sénateur Lewis: J'en conclus que vous aimeriez avoir plus de temps pour l'étudier ou demander à un de vos comités de le faire?

M. McKercher: Oui. Je le répète, nous ne demandons pas aux parlementaires de nous aider à perdre du temps. Il s'agit d'un projet de loi très complexe. Il a été déposé à la Chambre en novembre ou décembre, je crois. Nous l'avons fait parvenir à nos membres en décembre. Notre réunion a eu lieu en février et nous voilà en mars. Étant donné le temps dont nous disposons, il est très difficile à une organisation bénévole de distribuer un document et de demander à ses membres d'en faire bénévolement une étude exhaustive, comme l'ont fait les personnes présentes ici aujourd'hui, et d'en arriver à un consensus. Nous aimerions avoir plus de temps. Nous voudrions qu'il y ait des consultations entre les auteurs du projet de loi et les praticiens du droit et cela demanderait naturellement un certain temps. Je sais, d'après le mémoire présenté par le ministère de la justice, qu'on a consulté M. Kenneth Chasse en 1975 ou à peu près. Maintenant que le projet de loi est à l'étude, que les principaux intéressés, notamment les praticiens du droit et les auteurs du projet de loi, devraient en étudier conjointement le libellé.

Nous proposons aussi que, quoi qu'il en soit, l'on obtienne l'opinion de représentants du pouvoir judiciaire du Canada puisqu'il devra appliquer ces nouvelles règles. Si je ne m'abuse, on ne nous l'a pas accordé officiellement. On a peut-être

[Text]

have been consulted but I am not sure. The Canadian Judicial Council has a capacity to respond to this kind of legislation. They are the people who have to make it work.

For those two reasons, we suggest that there be some extended period of time for consultation both with lawyers and the judiciary. The judiciary will have to speak for itself. That is our suggestion.

Senator Lewis: I believe that in the United Kingdom and the United States they also have an evidence act somewhat along these lines. Do you have any idea what the experience has been there, or has that not come to your attention?

Mr. Leask: That is the kind of question where it is nice to get an academic to work for six or eight months rather than to expect a response from working lawyer.

Senator Frith: You say that we have to consult the bar and yet you will have to get an academic to do it first and then you say, "well, what about us?"

Mr. Leask: Be fair now.

Senator Frith: That is precisely what I was admonishing you to be.

Mr. Leask: Senator Lewis asked what goes on in the United States and the United Kingdom. The practising bar does not work at knowing that.

Senator Lewis: I can appreciate that.

Mr. Leask: In the United States, what is different about their situation is that each state is a much more independent body for generating legislation and rules. In fact there are 51 evidence situations in the United States: each state plus the federal government and, unlike this country, they have separate criminal law. I am not sure how useful that is as a place to which to refer.

In the United Kingdom, there is certainly agitation for reform, and it would obviously be sensible to look at reports by their law commission.

Senator Lewis: Madame Chairman, I have questions of a more technical nature, and perhaps at this time I will pass.

Senator Frith: I do not have a clear enough picture of your position to help me decide as a member of this committee how to weigh the various views on the subject of this legislation.

Looking at this information paper on the proposed Canada Evidence Act, I see a heading which indicates why the new act is necessary. Starting with that, does the bar think that a new act is necessary?

Mr. McKercher: I don't know whether I can answer that, quite frankly, and I will refer to my colleagues in just a moment. To repeat what I said, clearly there has to be some improvement in the laws of evidence, for many reasons. Number one, they are of ancient origin; number two, they

[Traduction]

consulté des juges, mais je n'en suis pas sûr. Le Conseil canadien de la magistrature a le pouvoir de se prononcer sur ce genre de projet de loi. C'est lui qui devra voir à ce qu'elle soit applicable.

Pour ces deux raisons, nous proposons que soit prolongée la période de consultations, tant avec le barreau qu'avec les représentants du pouvoir judiciaire. Ces derniers devront prêcher pour leur paroisse, mais voilà ce que nous proposons.

Le sénateur Lewis: Je crois qu'il existe aussi au Royaume-Uni et aux États-Unis une loi analogue sur la preuve. Savez-vous un tant soit peu ce que l'expérience a donné?

M. Leask: C'est le genre de questions que l'on peut poser à un théoricien qui a fait des recherches pendant six ou huit mois, mais on ne peut s'attendre à ce qu'un praticien du droit puisse y répondre.

Le sénateur Frith: Vous dites que nous devons consulter le barreau, mais que vous allez d'abord devoir demander l'opinion d'un théoricien et vous vous demandez ensuite pourquoi nous ne tenons pas compte de la vôtre.

M. Leask: Soyez juste.

Le sénateur Frith: C'est exactement ce que je vous demande.

M. Leask: Le sénateur Lewis a demandé ce que l'expérience donnait aux États-Unis et au Royaume-Uni. Les praticiens du droit n'ont pas pour fonction de se tenir au courant de ce genre de choses.

Le sénateur Lewis: Je comprends.

M. Leask: Aux États-Unis, la situation est différente, étant donné que chaque État a une bien plus grande liberté en matière de législation et de réglementation. En fait, il existe aux États-Unis 51 lois sur la preuve, celles des États et celle du gouvernement fédéral et en plus, contrairement à ce qui prévaut ici, ils ont tous un droit pénal distinct. Je ne suis pas sûr de l'utilité de cette comparaison.

Il y a certes au Royaume-Uni un grand mouvement de réforme et il serait évidemment logique de consulter les rapports de leur commission de réforme du droit.

Le sénateur Lewis: Madame le président, j'ai des questions à caractère plus technique et peut-être devrais-je passer mon tour, cette fois.

Le sénateur Frith: Je n'ai pas une idée assez précise de la situation pour pouvoir, en tant que membre du Comité, évaluer les opinions exprimées sur le sujet.

Si je regarde le document de travail concernant le projet de loi modifiant la Loi sur la preuve au Canada, je vois un en-tête qui explique pourquoi la nouvelle loi est nécessaire. Commentons par là. Le Barreau juge-t-il qu'une nouvelle loi est nécessaire?

M. McKercher: Je dois vous avouer franchement que je ne suis pas certain de pouvoir répondre à cette question; je vais donc laisser ce soin à mes collègues dans un moment, mais comme je l'ai déjà dit, il est clair qu'il faut apporter certaines améliorations aux lois sur la preuve et ce, pour de nombreuses

[Text]

don't apply to the modern age of technology, if that is what we are living in, and number three, nobody seems to understand a lot of them anyway, neither lawyers nor, in my opinion, judges. Therefore, in many cases they are ignored because they are so obtuse. Having said all that, there must be some stream-lining and some updating and reform in the laws of evidence. The question is, how do you do that.

Senator Frith: How could you do it?

Mr. McKercher: I don't think I can answer that until the people who drafted this legislation have gone back and consulted with the people in the trenches and hammered it out on the anvil of debate, because even in the document that you have referred to, senator, the information paper, I sat here and read it again this morning and I don't know whether the Department of Justice thinks this is a code or not. On page 3 of the explanatory paper, under the heading "Aims of the Legislation" the first sentence says:

The proposed new Canada Evidence Act will not be a code.

The first sentence in the second paragraph immediately following that, however, says:

The legislation will improve the existing law by clarifying the rules of evidence and bringing most of them together in a single document.

If you bring 95 or 99 per cent of them together, you have a code and you have to decide which way you want to go: whether to have a code or not. I am not saying that there is any magic in having a code or not having a code but you have heard the position of practising attorneys today in our country suggesting that you don't need a code. To repeat, we have to have a full debate. One of the basic aims of this legislation is to achieve uniformity and if everyone will agree on it, then you have a code. However, British Columbia says it will not take the act and Quebec has some fundamental problems with it and if Quebec will not accept the draft, we are not much further ahead, since we already have a series of acts across the country.

I am sure the vast majority of lawyers would like to see a single document both in the federal and provincial spheres. If that can be done, costs will be reduced and procedures simplified, making it easier to dispose of issues in the courtroom. However, to reach that stage, you must have consensus; not only a consensus of the drafters but consensus of the people who must apply the rules, and I am advocating, with respect, that we be given the opportunity to go through that process.

Senator Frith: May I take that as yes, that some legislative action is necessary?

Mr. McKercher: Absolutely.

Senator Frith: You are saying that there have been some piecemeal amendments to the law of evidence, but these have resulted in legislative overlaps or confusion as to which section of the act should be applied, and this is more or less the reason why we need some legislation?

[Traduction]

raisons. D'abord, elles sont anciennes; deuxièmement, elles ne s'appliquent pas à notre époque de technologie avancée, si c'est bien ce qu'elle est, et troisièmement, il semble que bon nombre d'entre elles soient incompréhensibles tant aux avocats qu'aux juges, à mon avis. Par conséquent, on n'en tient souvent pas compte parce qu'elles sont ridicules. Ceci dit, il est impératif de les élaguer et de les moderniser. La question est de savoir comment.

Le sénateur Frith: Comment procéderiez-vous?

M. McKercher: Je ne pourrai pas répondre à cette question tant qu'il n'y aura pas eu de consultations et de discussions exhaustives entre les rédacteurs du projet de loi et les personnes qui auront à le mettre en pratique, parce je ne sais pas, d'après le document auquel vous avez fait allusion, sénateur, soit le document de travail, que j'ai incidemment relu ce matin, si, aux yeux du ministère de la Justice, cette nouvelle loi doit faire fonction de code. A la page 3 du document, sous le titre «Objectifs du projet de Loi», la première phrase dit:

La nouvelle Loi sur la preuve au Canada ne doit pas faire fonction de code.

La première phrase du deuxième paragraphe, tout de suite, après, dit cependant:

Le projet de loi améliorera la loi actuelle en précisant les règles de la preuve et en rassemblant la plupart d'entre elles dans un document unique.

Si on rassemble 95 ou 99 p. 100 de ces règles, on aura un code et il faut alors décider si c'est ou non ce qu'on veut. Je ne dis pas que cela fera un monde de différence d'en avoir un ou de ne pas en avoir, mais vous avez entendu l'opinion des avocats qui pratiquent aujourd'hui dans notre pays et ils prétendent que nous n'avons pas besoin d'un code. Je répète qu'il faut que cette question fasse l'objet d'un débat général. Un des buts fondamentaux de la loi est l'uniformisation et si tout le monde est d'accord là-dessus, nous aurons un code. Toutefois, la Colombie-Britannique a déclaré qu'elle n'accepterait pas la loi et le Québec a des objections sur des points fondamentaux et si le Québec ne l'accepte pas, nous ne serons pas beaucoup plus avancés étant donné qu'il y a déjà plusieurs lois à ce sujet dans notre pays.

Je suis sûr que la grande majorité des avocats aimeraient qu'il existe un document unique reconnu à la fois par le fédéral et les provinces. Si ce souhait se réalisait, cela réduirait les coûts et simplifierait la procédure, ce qui faciliterait la tâche aux tribunaux. Cependant, pour atteindre ce but, il faut un consensus, non seulement entre les rédacteurs du projet de loi, mais chez ceux qui devront l'appliquer et je demande respectueusement qu'on nous donne le temps d'étudier la question.

Le sénateur Frith: Dois-je conclure que vous êtes d'avis qu'une certaine mesure législative s'impose?

M. McKercher: Absolument.

Le sénateur Frith: Vous dites que l'on a apporté ici et là certaines modifications à la Loi sur la preuve qui ont entraîné des chevauchements ou une certaine confusion quant aux dispositions qu'on devrait appliquer et que c'est plus ou moins la raison pour laquelle il est nécessaire de légiférer.

[Text]

Mr. McKercher: That is right.

Senator Frith: A parcel of legislation that deals with a lot of amendments, I suppose, could be called a code or not called a code and I don't feel that I care what it is called. The important thing is what does it do. Does it solve the problems that it is addressing and if it does that, then does it really matter whether it take something away from the judges? Every piece of legislation takes something away from the normal common law evolution but there is no particular evil in the fact that it is legislation. You are not against the fact that it is being dealt with in that way?

Mr. McKercher: No.

Senator Frith: Do I understand that you would like to study it further so that you can define the areas that you would rather leave to common law interpretation? Perhaps there are some pockets that are covered by the legislation that you would rather not see covered in that way.

Mr. McKercher: That is the fundamental question that has been stirring in my mind all morning as I have listened to the specific submissions. It sounds as if the practising bar is saying the judge who conducts the trial must be given a reasonable discretion in the application of these laws. To wrap them up in a code would prejudice the rights of accused persons, which rights have largely been developed over the course of many years through litigation and through judges saying, "That is not fair, we will not permit that because it will prejudice a fair trial." We are worried that, if you codify in this area, you will transgress that capacity of judges to exercise reasonable and fair discretion and, in fact, there will not be a fair trial.

Senator Frith: That has to be balanced against the fact that the public is entitled to have something to refer to in order to gain some idea of their rights. Would your argument not apply against having a Criminal Code?

Mr. McKercher: No, I am not suggesting going that far.

Senator Frith: But would your arguments not apply against having a Criminal Code if an accused person is better protected by the judge having latitude in individual cases. Even in that situation, the judge, by *stare decisis*, creates law and if he should have more room, perhaps it would be better not to have a Criminal Code.

Mr. McKercher: That is perhaps just one end of the spectrum in the argument. I ask myself what is the effect of the new Charter. Unless Parliament wants to take a cheap shot and opt out of the true effect of the code in relation to fundamental rights and freedoms, the new Charter is going to leave to the discretion of the judge who is ruling the power to say that, no matter what the code says, it is not fair to the accused and therefore he has not been given a fair trial.

Senator Frith: That is the same argument that Mr. Sterling Lyon used against having a charter of rights and that is essentially the argument that is being used here that we should not codify. If the general argument is that it is better to leave

[Traduction]

M. McKercher: C'est exact.

Le sénateur Frith: Je suppose que l'on pourrait dire qu'un projet de loi qui apporte un grand nombre de modifications est un code ou n'en est pas un, mais cela m'est égal. Ce qui importe, c'est le résultat. Résoudra-t-il les problèmes auxquels il s'attaque et, dans l'affirmative, importe-t-il vraiment que les juges y perdent quelque chose? Chaque mesure législative modifie en quelque sorte le cours normal de l'évolution de la common law, mais il n'y a aucun mal à ce qu'il s'agisse en fait d'une loi. Vous ne vous opposez pas à ce que l'on procède de cette façon, n'est-ce pas?

M. McKercher: Non.

Le sénateur Frith: Dois-je comprendre que vous aimeriez étudier plus longuement le projet de loi afin de définir les secteurs qui selon nous devraient être interprétés selon la common law? Il y a peut-être certains aspects de la loi que vous préféreriez voir traiter différemment.

M. McKercher: Voilà la question fondamentale à laquelle j'ai pensé toute la matinée pendant que j'écoutais les exposés. Il semblerait, de l'avis des praticiens du droit, que les juges doivent avoir, au cours d'un procès, une mesure raisonnable de pouvoir discrétionnaire suffisant dans l'application des lois. Le fait de rassembler les lois dans un code serait préjudiciable aux droits des accusés, droits qu'ils ont acquis au fil des ans en arguant sur des points litigieux ou lorsque les juges déclaraient: «Ce n'est pas juste. Nous ne permettrons pas cela parce que cela pourrait priver l'accusé d'un procès équitable». Nous craignons que la codification dans ce domaine réduise la mesure dans laquelle les juges peuvent exercer un pouvoir discrétionnaire juste et raisonnable et qu'en fait, il n'y ait plus de procès équitables.

Le sénateur Frith: Il faut trouver l'équilibre entre ces considérations et le droit qu'a le public de pouvoir se reporter à un document pour connaître ses droits. Si votre argument prévalait, ne faudrait-il pas supprimer le Code criminel?

M. McKercher: Non, je ne dis pas qu'il faille aller si loin.

Le sénateur Frith: Mais ne seriez-vous pas favorable à l'abolition du Code criminel si un accusé est vraiment mieux protégé par un juge jouissant d'une certaine latitude dans chaque cas? Même dans ces circonstances, le juge crée la loi en s'en tenant aux règles établies, et s'il avait plus de latitude, il serait peut-être préférable de ne pas avoir de Code criminel.

M. McKercher: C'est là un seul des arguments extrêmes dans ce débat. Je me demande quel est l'effet de la nouvelle charte des droits. A moins que le Parlement ne soit pas très raisonnable et qu'il ne tienne pas compte de l'effet véritable qu'aura le code sur les libertés et les droits fondamentaux, la nouvelle charte accordera au juge un pouvoir discrétionnaire de déclarer, quelles que soient les dispositions du code, qu'elles ne sont pas justes pour l'accusé et que par conséquent, il n'a pas eu un procès juste.

Le sénateur Frith: C'est l'argument qu'a invoqué Sterling Lyon contre la charte des droits et c'est essentiellement celui que nous invoquons ici contre la codification. Si, de l'avis général, il vaut mieux laisser aux juges le pouvoir de trancher

[Text]

judges to work things out than to put it down in writing, that is the same basic argument that was used against the Charter of Rights. I am trying to understand whether your view is that most of the problem referred to here can be solved by legislation, whether it is called a code or not, but that you would like to have a chance to look at it and decide that perhaps some of those areas should not be covered by legislation.

Mr. McKercher: I cannot say, on behalf of the practising bar, that we agree with most of these problems; that is a technical question. There is a reasonable summary of the bill in the information paper that emanated, from the Department of Justice.

To repeat, we do not quarrel with the effort made to solve some of those problems. By way of illustration, I would mention the issue of computers and the form of evidence and what all that means in the court room. It is a wide open question which must be looked at carefully before evidence is dealt with.

We do not have any problem in solving some of these basic problems and updating the law, but we think the bill is badly worded in part and is not clear in other parts. The only way you can resolve that is to have a debate with the people who handle legislation.

Senator Frith: Do you think any of these subjects ought not to be the subject of legislation? The subjects are: expert testimony; hearsay; alibis; competence and compellability of spouses; cross-examination of the accused on his criminal record; corroboration; and documentary evidence.

Mr. Leask: Alibis.

Senator Frith: That should not be included?

Mr. Leask: Yes.

Senator Frith: Any others?

Mr. Gauley: I dealt with the question of expert testimony in the brief. The objection was not to allowing expert evidence to be filed by agreement; my concern related to subclause (2) which goes considerably beyond that, and, I think, could considerably impair the rights of a litigant, plaintiff or defendant.

I also pointed to clause 40 where the court, of its own volition, could decide to call an expert. That is a very radical departure from the present law and I would be, personally, very much opposed to allowing the judge to step into the arena. I do not think that is necessary. It would be a retrograde step.

What is said in the brochure on expert testimony I agree with, but, if you go into the whole clause in detail, there are parts of it that I would not accept.

Senator Frith: Do those comments apply to the subject of alibis also? In other words, it could be done better, or it should not be done at all?

Mr. Leask: The present rule on alibis—which is not in the statute; it is a common law rule—is that the judge can comment and inform the trier of fact that, if an alibi has not been disclosed early enough for the police to check it, they

[Traduction]

plutôt que de mettre les règles par écrit, voilà l'argument même que l'on a invoqué contre la charte des droits. Si je vous comprends bien, vous êtes d'avis que la plupart de ces problèmes peuvent être résolus au moyen d'une mesure législative, qu'il s'agisse ou non d'un code, mais que vous aimeriez pouvoir d'abord étudier la question et voir si certains aspects ne devraient pas être laissés à la loi.

M. McKercher: Je ne peux pas dire, au nom du Barreau, que nous sommes d'accord au sujet de la plupart de ces problèmes; c'est une question théorique. A mon avis, on trouve un assez bon résumé du projet de loi dans le document de travail qui émane sans aucun doute du ministère de la Justice.

Je le répète, nous ne contestons pas les efforts faits en vue de résoudre certains de ces problèmes, par exemple, ceux des délits commis au moyen d'ordinateurs, des formes que prendraient les preuves et de la situation dans laquelle cela va mettre les tribunaux. C'est une question très vaste qui doit être étudiée attentivement et réglée avant celle de la preuve.

La solution de ces problèmes et la mise à jour des dispositions de la loi ne nous posent aucun problème, mais nous sommes d'avis que certaines parties du projet de loi sont mal formulées, et que d'autres manquent de clarté. La seule façon de résoudre ce problème est d'en discuter avec les législateurs.

Le sénateur Frith: Etes-vous d'avis que certains des sujets suivants ne devraient pas faire l'objet d'une mesure législative? Ces sujets sont: le témoignage d'un expert, le oui-dire, l'alibi, la compétence et le caractère contraignable des conjoints, l'allusion au casier judiciaire d'un prévenu pendant son contre-interrogatoire, la corroboration et la preuve littérale.

M. Leask: L'alibi.

Le sénateur Frith: Devrait-on pas inclure cela?

M. Leask: Oui.

Le sénateur Frith: Y en a-t-il d'autres?

M. Gauley: Dans le mémoire, j'ai traité de la question du témoignage d'un expert. Je ne m'opposais pas à ce qu'on accepte, par commun accord, le témoignage d'un expert, je m'objectais au paragraphe (2) qui va beaucoup plus loin et qui, à mon avis, pourrait léser gravement déraisonnablement aux droits du plaideur, du demandeur ou de l'inculpé.

J'ai aussi parlé de l'article 40 selon lequel le tribunal peut, de sa propre initiative, désigner un expert comme témoin. Cet article, s'éloigne considérablement des dispositions de la loi actuelle et je m'oppose absolument à ce qu'un juge «descende dans l'arène». Je ne crois pas que ce soit nécessaire. Ce serait à mon avis une mesure rétrograde.

Je suis d'accord sur ce que dit la brochure au sujet du témoignage d'un expert, mais une étude plus attentive de l'article m'a fait découvrir des choses que je n'accepte pas.

Le sénateur Frith: Ces observations s'appliquent-elles aussi au sujet des alibis? En d'autres termes, devrait-on améliorer l'article ou le supprimer?

M. Leask: La règle actuelle concernant l'alibi—qui ne figure pas dans la loi puisqu'il s'agit d'une règle de la common law—veut que le juge puisse faire des observations et aviser les jurés du fait que, si un alibi n'a pas été déclaré assez tôt pour

[Text]

should look at it with some suspicion. That rule seems to work perfectly.

The proposed bill introduces all sorts of rigidities. In essence, it takes a simple, practical rule which seems to work fine and puts in some new rigid rules that we do not think will work fine. It is not a matter of some change being needed, but is this the right one? It is an area where no change appears to be needed.

I should like to say one word to supplement what Mr. McKercher said about code problems and your concern in comparing them with the Criminal Code. In my view, evidence and the Criminal Code are different in that you do want the citizens to be able to know what the law is. Is rape a crime or is it sexual assault? That is the type of question to which a citizen should know the answer. I know Parliament tries to make it comprehensible to an ordinary citizen.

For practical purposes, evidence rules are almost exclusively the province of lawyers and judges. As we presently operate, very few citizens look at the rules of evidence.

Senator Frith: Is it a possibility that the rights and interests of lawyers and the rights and interests of citizens may not be totally the same?

Mr. Leask: Yes, that is a possibility. Addressing the matter from the perspective of the criminal bar, the view is that all citizens have the right to defend themselves and not use lawyers. Everyone I know, judges, prosecutors and defence lawyers, would agree that citizens who exercise that right do worse. Changes in the law of evidence, by themselves, will not solve that problem, and this bill does not make changes of that kind.

Senator Frith: I would think the part dealing with alibis does.

The Chairman: I believe Mr. Tremblay wanted to add something to your earlier question.

Mr. Tremblay: If I may just say, I think we are losing some perspective here.

Senator Frith: I thought so, too.

Mr. Tremblay: I think the title of the Report of the Federal-Provincial Task Force on Uniform Rules of Evidence is misleading and that the document is outside the mandate of such a body. The purpose of the body was to render uniform across the land laws of evidence—uniformity. In criminal matters uniformity already existed because criminal law is the same across the land. If they have done something more, they have done more than create uniformity; they changed the law or codified it. The other element is: If they want to create uniformity, it can only apply in civil matters. Ninety per cent of civil litigation comes under provincial jurisdiction.

What the Uniform Law Conference is trying to do, I suppose, is to convince provincial jurisdictions to adhere to a common set of rules of evidence. The bill is called: "An Act to give effect, for Canada, to the Uniform Evidence Act adopted

[Traduction]

permettre à la police de le vérifier, il faut douter de sa valeur. Cette règle semble fonctionner parfaitement.

Le projet de loi prévoit toutes sortes de contraintes. En fait, il prend une règle simple et pratique qui semble bien fonctionner et l'intègre à un ensemble de règles nouvelles et rigides dont l'efficacité est douteuse. Nous ne doutons pas que des modifications s'imposent, mais celles-ci sont-elles appropriées? Il semble s'agir d'un chapitre où aucune modification n'est requise.

J'aimerais ajouter un mot aux propos de M. McKercher au sujet des problèmes que pose la codification et l'inquiétude que leur application au Code criminel vous inspire. À mon avis, la preuve et le Code criminel diffèrent en ce sens qu'on tient à ce que les citoyens soient en mesure de comprendre la loi. Le viol est-il un acte criminel ou une agression sexuelle? Les citoyens devraient pouvoir répondre à des questions de ce genre. Je sais que le Parlement essaie de mettre la loi à la portée des citoyens ordinaires.

Pour des raisons d'ordre pratique, les règles sur la preuve sont presque la chasse-gardée des avocats et des juges. De la façon dont fonctionne actuellement le système judiciaire, très peu de citoyens ont accès aux règles de la preuve.

Le sénateur Frith: Est-il possible que les droits et intérêts des avocats ne coïncident pas tout à fait avec ceux des citoyens?

M. Leask: Oui, c'est possible. Du point de vue des criminalistes, tous les citoyens ont le droit de se défendre eux-mêmes sans faire appel à un avocat. Tous les gens que je connais, les juges, les avocats de la Couronne et de la défense, sont unanimes à dire que les citoyens qui se prévalent de ce droit s'en tirent plus mal. Les modifications de la Loi sur la preuve ne résoudront pas ce problème et le projet de loi ne prévoit aucun changement en ce sens.

Le sénateur Frith: J'aurais pensé que les dispositions sur l'alibi apportaient un changement en ce sens.

Le président: Je crois que M. Tremblay voulait revenir sur votre question précédente.

M. Tremblay: Si je puis me permettre, je pense que nous oublions un peu le contexte.

Le sénateur Frith: Je le pense aussi.

M. Tremblay: Je pense que le titre du rapport du groupe de travail fédéral-provincial sur les règles uniformes de la preuve est déroutant et que son contenu dépasse les attributions d'un groupe de ce genre. Cet organisme avait pour tâche d'uniformiser pour tout le pays les lois sur l'évidence c'est tout. Au criminel, l'uniformité existait déjà parce que le droit pénal est le même dans tout le pays. S'il a été plus loin, le groupe a outrepassé son objectif d'uniformisation pour modifier ou codifier la loi. Il y a un autre point: l'uniformité ne peut s'appliquer qu'au civil. Quatre-vingt-dix pour cent des litiges au civil sont de compétence provinciale.

La Conférence de l'uniformisation du droit tente, je suppose, de convaincre les tribunaux provinciaux d'adopter un ensemble commun de règles sur la preuve. Le projet de loi s'intitule: «Loi donnant effet pour le Canada à la Loi uniforme sur la preuve

[Text]

by the Uniform Law Conference of Canada." Our respectful submission is—and I am speaking more on behalf of the Quebec Bar—that the purpose will not be achieved if only a federal act is in force in Canada. On the contrary, in Quebec at least it will create more disharmony because there will be two sets of evidence rules in an area where you formerly had only one set of evidence rules.

I should point out that Mr. Justice Murray stated, at page 498:

I do not know from what source the alleged demand for a complete reform of the law of evidence emanates . . . I also know that in the vast majority of civil and criminal trials as they now operate very little time is wasted on evidentiary problems and I am fearful that with the introduction of the proposed comprehensive statutory provisions a great deal of time will be wasted and additional litigation created in an attempt to obtain definitive interpretations from the courts of the new legislation.

I believe that answers some of the concerns that have been raised by some members of this committee.

Furthermore, whatever the federal Parliament is attempting to do now, it is outside of the Uniform Law Conference of Canada—what it was or what it should have been trying to do.

This will not create unanimity; this will not create uniformity. Uniformity in civil matters will be created only if both levels of government decide to adopt, at the same time, the same rules. Otherwise one arrives at exactly the contrary conclusion. In criminal matters, uniformity is already there, because there is only one Criminal Code of Canada and one set of evidence rules across the country.

Senator Frith: I will have to study that submission, because that is not consistent with what I understand we are doing, but I may be wrong.

I thought we had a model, and that it was not a matter of the federal government grabbing the provinces by the scruff of the neck and shaking them into uniformity. I understood that the provincial governments co-operated in the evolution of this model. I may be quite wrong, Mr. Tremblay, but that is my understanding.

I cannot recall any particular piece of legislation—although legislation dealing with warehousemen's liens is one I can think of—where the provincial governments and the federal government got together in an attempt to adopt uniform legislation which does not automatically take effect.

For years the federal government tried to persuade a particular province, but the then administration was not in favour; yet when a new administration was put in place, they were in favour.

The current administration in British Columbia can say that they are not in favour of this and they can opt out. The history of legislation in this country has been that the federal government and the provincial governments get together in an attempt to come up with something as it applies to the provinces, and the provinces opt in or out or apply it or not

[Traduction]

adoptée par la Conférence canadienne de l'uniformisation du droit.» Nous demandons, et je parle surtout au nom du Barreau du Québec, que ce projet ne soit pas réalisé s'il ne doit y avoir qu'une loi fédérale en vigueur au Canada. Car, au Québec du moins, elle accroîtrait la confusion en établissant deux ensembles de règles sur la preuve dans un domaine où il n'y en avait qu'un seul.

Je dois citer les propos du juge Murray qui déclare à la page 498 du rapport dissident:

Je ne sais pas d'où émane la présumée requête d'une réforme du droit de la preuve . . . Je sais qu'à l'heure actuelle pour la plupart des procès au civil et au criminel, les questions de preuve prennent très peu de temps et je crains qu'avec la présentation de ce projet de loi, il y aura beaucoup de pertes de temps et de litiges créés dans l'intention d'obtenir des tribunaux des interprétations définitives à propos de la nouvelle loi.

Je crois que cette déclaration répond à certaines des préoccupations exprimées par des membres de notre comité.

De plus, je pense que tout ce que tente le Parlement fédéral dépasse les attributions de la Conférence canadienne de l'uniformisation du droit, c'est-à-dire ce qu'elle a tenté ou aurait dû tenter de faire.

Son action ne créera ni l'unanimité, ni l'uniformité. L'uniformité au civil sera possible seulement si les deux paliers de gouvernement décident d'adopter simultanément les mêmes règles, sinon on en arrivera au résultat contraire. Au criminel, l'uniformité existe déjà puisqu'il n'y a qu'un seul Code criminel au Canada et un seul ensemble de règles sur la preuve pour tout le pays.

Le sénateur Frith: Je devrai étudier cette proposition parce qu'elle ne me paraît pas compatible avec ce que nous faisons, mais je peux me tromper.

Je pensais que nous avions un modèle et que le gouvernement fédéral n'avait pas à forcer les provinces à accepter l'uniformité. Je pensais que les gouvernements provinciaux participaient à l'élaboration de ce modèle. Je peux me tromper complètement, M. Tremblay, mais c'est ce que je pense.

Je ne peux me rappeler d'aucune mesure fragmentaire, bien qu'il y ait peut-être celle sur le privilège du magasinier, pour laquelle les gouvernements provinciaux et fédéral ont uni leurs efforts dans l'intention d'adopter une loi uniforme qui n'entre pas en vigueur automatiquement.

Pendant des années, le gouvernement fédéral a essayé de persuader une province en particulier, mais le gouvernement au pouvoir à l'époque ne s'est pas laissé convaincre; pourtant son successeur, lui, a accepté l'entente.

Le gouvernement au pouvoir en Colombie-Britannique peut se déclarer en désaccord et se désister. Dans l'histoire législative de notre pays, les gouvernements fédéral et provinciaux se sont toujours consultés dans l'intention de proposer des mesures aux provinces qui les acceptent ou les refusent, les appliquent ou ne les appliquent pas et cela peut varier avec un changement de gouvernement.

[Text]

apply it; some will and some will not. One administration may, while another administration may not.

I do not think the argument that two provinces we have heard from are against it—Quebec and British Columbia—means that we do not go ahead with the concept. That is not to say I am not interested in your criticisms. I think they should be verified.

I must say I am really astonished that this could have been actually introduced before a committee without the practising bar being consulted.

Senator Deschatelets: You are not the only one.

Senator Frith: It seems incredible that we should be sitting here listening to the Canadian Bar Association telling us that they were not consulted.

Mr. Leask: That is how the lawyers feel, too.

Senator Frith: I am simply astonished. I do not think the fact that some are against it is, in itself, an argument against the effort to come up with a uniform law.

Mr. McKercher: It is not a question of some being against it. The Canadian Bar Association, representing 30,000 out of a total of 40,000 licensed practitioners in Canada, met in Banff this year and passed, after floor debate, a resolution which says that there was no consultation between the drafters—whoever they are—and the practising bar.

Senator Frith: I am not arguing with you. I am simply saying that apparently a number of provincial governments representing millions of people are in favour of this. We do not know all that. In other words, the fact that there are many provincial governments in favour of this is no argument against your position, but neither is your position an argument against their being in favour of it.

The Chairman: Senator Deschatelets?

Le sénateur Deschatelets: Madame le président, j'aurais une question pour Me Tremblay.

J'ai toujours compris qu'un projet de loi doit répondre à un besoin. En réponse à une question du sénateur Frith tout à l'heure à votre collègue, on lui a demandé s'il voyait, sinon une nécessité ou un besoin, du moins une réforme dans la Loi sur la preuve, et je pense qu'il a répondu que oui, qu'il y a certainement des secteurs qu'on pourrait améliorer, qu'on n'était pas contre cela du tout, et ainsi de suite. J'ai compris que vous, comme avocat du Québec, parlez au nom des praticiens du Québec, dans votre présentation, qu'on est satisfait, au Québec, de la Loi sur la preuve, et que vous ne voyez pas le besoin de ce projet de loi. Il y a une petite distinction, dans votre présentation comme Québécois, qui dit que, chez-nous, ça va bien, les praticiens sont satisfaits...

Le sénateur Frith: «Minute, Ottawa».

Le sénateur Deschatelets: ... ne venez pas nous compliquer les choses. J'aimerais que vous y apportiez une distinction.

Me Tremblay: Il est important,—je ne parle pas au nom du barreau criminel, et c'est pour cette raison que ma position de

[Traduction]

Ainsi, je ne pense pas que nous devons abandonner notre projet parce que deux provinces, le Québec et la Colombie-Britannique, nous ont fait savoir qu'elles le rejettent. Je ne veux pas dire que je ne tiens pas compte de vos critiques. En fait, je pense qu'elles devraient être vérifiées.

Je dois avouer mon étonnement à l'idée que ce projet de loi aurait pu être présenté devant un comité sans que les avocats en exercice aient été consultés.

Le sénateur Deschatelets: Vous n'êtes pas le seul.

Le sénateur Frith: Il semble incroyable d'entendre des représentants de l'Association du Barreau canadien nous apprendre qu'ils n'ont pas été consultés.

M. Leask: Les avocats ont la même réaction.

Le sénateur Frith: J'en suis tout simplement stupéfait. Je ne crois pas que l'opposition de quelques-uns suffise en soi à bloquer tout projet visant à établir une loi uniforme.

M. McKercher: On ne parle pas de quelques opposants. L'Association du Barreau canadien, qui représente 30,000 des 40,000 avocats licenciés du Canada, a adopté, après discussion, au cours de la réunion qu'elle a tenu à Banff cette année, une résolution indiquant qu'il n'y avait pas de consultation entre les rédacteurs, quels qu'ils soient, et les avocats en exercice.

Le sénateur Frith: Je ne vous contredis pas. Mais apparemment de nombreux gouvernements provinciaux, représentant des millions de citoyens, approuvent ce projet de loi. Nous n'en sommes pas tous au courant. En d'autres termes, l'approbation de nombreux gouvernements provinciaux n'enlève rien à votre opinion, mais il n'empêche qu'elles approuvent le projet de loi.

Le président: Sénateur Deschatelets?

Senator Deschatelets: Madam Chairman, I have a question for Mr. Tremblay.

It has always been my understanding that a bill must answer a need. Earlier on, Senator Frith asked your colleague whether he thought it was necessary to reform, that is whether there was a need to reform the Evidence Act. I believe that your colleague answered in the affirmative, saying that there were certainly some areas of the Evidence Act that could be improved, and that he was not at all opposed to such improvements. In the course of your presentation, I take it that, as a Quebec lawyer, you were speaking on behalf of practitioners in Quebec. You said then that in Quebec, the members of the Bar are satisfied with the Evidence Act and do not see any need for this bill. There is one small note in your presentation as a Quebecker that seems to say that here in Quebec, everything is going well and that the practitioners are satisfied...

Senator Frith: Shades of "Minute Ottawa".

Senator Deschatelets: ... and that there is no need to complicate matters with this legislation. Could you elaborate on this?

Mr. Tremblay: It is important—and I am not speaking here on behalf of the Criminal Bar and this is the reason why my

[Text]

base avait été que je me demande s'il est sage d'avoir, dans le même «code», d'avoir ensemble les mêmes règles de preuve en matière civile et en matière criminelle.

Je suis entièrement d'accord qu'en matière criminelle, par exemple, il y a des choses qu'il faut améliorer, comme le «computer law», dans tous ces nouveaux domaines, où il faut améliorer, dans les domaines sur lesquels on a parlé tantôt où il faut adopter de la législation. J'irais plus loin: Si jamais vous pensez qu'un code de procédure en matière criminelle est souhaitable, pensons-y et ayons un projet qui s'applique en matière criminelle, mais le mélange des deux, au Québec, il me semble extrêmement dangereux à cause de la dualité des systèmes juridiques, un d'inspiration anglo-saxonne et un d'inspiration française.

Le sénateur Deschatelets: J'aurais simplement une autre question très brève. Hier soir, j'ai étudié le mémoire du Barreau canadien, pour lequel je vous félicite vu que je suis avocat également. J'ai été assez estomaqué, aussi, de voir que votre mémoire est un acte d'accusation contre ce projet de loi. Je ne comprends pas très bien qu'on soit rendu à ce stage-ci dans ce projet de loi qui est introduit, et qui est rendu actuellement au comité, alors que le Barreau ne semble pas avoir donné son assentiment, ou avoir été consulté.

Le sénateur Frith: D'avoir donné une contribution.

Le sénateur Deschatelets: Oui. Je comprendrais s'il s'agissait ici d'un livre blanc ou d'un livre vert, ou jaune, qu'on soumet au Barreau pour avoir ses réactions, mais je ne vois pas cela ici.

Me Tremblay: Ce que vous dites se rattache à la remarque que faisais tantôt mon confrère; le rapport de la Commission de réforme du droit semble avoir été court-circuité dans ce projet de loi aussi; il y a environ quatre ou cinq ans, c'était une trentaine d'articles tout court. Cela a fait l'objet de deux ans de consultations à travers le Canada, auprès du ministère de la Justice ou de la Commission, qui organisait des pannels, des conférences, etc. Là, on a un projet aussi majeur, et à part ceux qui ont participé au «task force», dont la liste est plutôt courte, quant à moi, j'en ai entendu parler pour la première fois lorsque j'ai vu, d'abord, dans la liste des nouveaux projets, qu'il y avait cela; c'est marqué projet de loi S-33; ça ne dit pas 217 articles, dans le «S-33» qu'on reçoit au bureau; deuxièmement, lorsque le Barreau canadien m'a appelé et m'a demandé pour participer à l'étude du projet, c'était la première fois, mais je pratiquais le droit à Montréal depuis 15 ans.

The Chairman: Perhaps I might ask a question, for clarification. Mr. Tremblay—perhaps Mr. McKercher might have a comment to make as well—do you feel that the position of the bar would be to have two separate bills, one dealing with civil evidence and another with criminal evidence? If so, how would we deal with other federal laws, and how would we reconcile it, for instance, with the Quebec Civil Code?

Mr. Tremblay: First of all, I am a bit uncomfortable with the amount of time we had to deal with the bill and also the lack of consultation we had. I would not like to create the

[Traduction]

basic position was to ask myself whether it was wise to have the same «Code»—it is important to have the same rules of evidence in both civil and criminal matters.

I fully agree that in criminal matters, for example, there are improvements to be made, such as in the many new areas of computer law. We must adopt legislation in the areas mentioned earlier. I would go even further than that. If you come to believe that a code of procedure for criminal matters is desirable, then go ahead and draft a bill which would cover criminal matters. However, in Quebec, it is extremely dangerous to mix the two judicial systems, since one is of Anglo-Saxon inspiration while the other is of French origin.

Senator Deschatelets: I have another very brief question. Last night, I examined the brief submitted by the Canadian Bar Association. In view of the fact that I am also a lawyer, I would like to congratulate the Association on this brief. I too was astounded to note that your brief is an indictment against this bill. I do not quite understand how this bill actually got as far as the Committee stage, given the fact that the Bar seems to be opposed to it and does not even appear to have been consulted.

Senator Frith: Or have contributed in any way to it.

Senator Deschatelets: That too. I would understand if this were simply a white paper or a green paper which had been submitted to the Bar in order to get its opinion. However, that is not the case here.

Mr. Tremblay: What you are saying here ties in with the comment made earlier by my colleague. The report of the Law Reform Commission also appears to have been short-circuited by this bill. Four or five years ago, there were only about 30 sections to the proposed legislation. The bill led to two years of consultations across Canada with the Department of Justice or the Commission, which organized symposiums, conferences and the like. We are now confronted here with a major bill and except for the rather limited number of Task Force participants, the first time I heard of it was when I saw it in the list of new bills. The list said Bill S-33, not that it contained 217 sections. Secondly, when the Canadian Bar Association called me and asked me to participate in a study of this legislation, it was the first time I had been asked to do so, even though I have been practising law in Montreal for 15 years.

Le président: Malheureusement, certains doivent nous quitter. J'aimerais avoir une explication. M. Tremblay—Il se peut que M. McKercher veuille répondre aussi—pensez-vous que les avocats seraient en faveur de deux projets de loi distincts, l'un traitant de la preuve au civil et l'autre au criminel? Dans l'affirmative, que ferions-nous des autres lois fédérales et comment cette solution serait-elle compatible, par exemple, avec le Code civil du Québec?

M. Tremblay: Premièrement, je suis un peu déçu qu'on ne nous ait pas donné plus de temps pour étudier le projet de loi et qu'on ne nous ait pas consulté davantage. Je ne voudrais pas

[Text]

impression that I represent the totality of the Quebec Bar. Therefore, it is an honest man's view on this subject.

The Chairman: We appreciate that.

Mr. Tremblay: Clause 3 that I have quoted will apply in all Quebec courts whether provincial or otherwise. On the civil side of it, if there is no simultaneous adoption of similar rules, there will be total chaos because the rules are not the same.

The Chairman: What happens now?

Mr. Tremblay: Even if the substantive law is federal, you prove your case using the laws of evidence of the Province of Quebec, and it does not create any distortion. In essence, criminal law is federal. If you split the bill and remove the civil aspects for the time being and concentrate on improving what has to be improved on the criminal side, I believe that we would have achieved something.

Mr. Bernard E. Blanchard, Executive Director, Canadian Bar Association: For the information of Senator Deschatelets, I could add that the Bar Association's point of view, with respect to the question of consultation, is that we have, as you know, several branches of the Bar Association which constitute "sections". One of the difficulties that has been underlined by Mr. Tremblay is that the minute that we are dealing with other than criminal law in the law of evidence and we get into the "droit civil" we must then implicate sections dealing with family law and litigation. Therefore, it is broadening the whole spectrum of examination of this the moment we talk of both civil and criminal law.

Si nous ne parlions que de droit pénal, je pense que nous pourrions assez facilement répondre à votre question en disant: Consultation sur le droit pénal; nous n'avons aucune difficulté à prolonger notre étude de la question du droit pénal en matière de preuve, parce que nous le connaissons et nous l'appliquons, actuellement. Mais, dès que nous touchons au droit civil au Québec, nous avons le problème additionnel d'une nouvelle consultation qui s'impose, et c'est justement une partie de la consultation qui n'a pas eu lieu.

Comme disait M. McKercher tout à l'heure, je me demande si la solution n'est pas d'ouvrir cette consultation. Je ne dis pas qu'on ne nous a pas invités à le faire dans le passé, mais on n'a pas vu la nécessité de le faire, vu les rapports qui ont été produits depuis 1975, 1977, etc.

Évidemment, sans parler de la question—sur une note un peu plus légère—un cas classique qui s'est retrouvé devant nos tribunaux, c'est celui où le juge avait dit à l'accusé qu'il avait eu «a change of heart». Malheureusement, ce fut traduit comme «une greffe cardiaque». Alors, vous voyez qu'il y a du travail à faire.

The Chairman: Mr. McKercher, you mentioned that there are certain areas which are in need of change. I think it was also mentioned that certain judgments with which you are now bound need to be changed because in fact they are bad judgments. I assume that those do not apply simply to the

[Traduction]

donner l'impression de parler au nom de tous les membres du Barreau du Québec. Il ne s'agit que de mon opinion sincère et personnelle sur la question.

Le président: Nous comprenons.

M. Tremblay: L'article 3 que j'ai cité s'appliquera à tous les tribunaux du Québec, de compétence provinciale ou autre. Si des règles similaires ne sont pas adoptées en même temps au civil, ce sera le chaos total parce que les règles ne sont pas les mêmes.

Le président: Que faire maintenant?

M. Tremblay: Même si la loi principale est fédérale, vous prouvez le bien fondé de vos arguments en utilisant les lois sur la preuve de la province de Québec sans créer de distortion. Le droit pénal est essentiellement de compétence fédérale. Si l'on retire pour le moment du projet de loi tout ce qui concerne les questions civiles pour s'employer à améliorer ce qui doit être amélioré sur le plan pénal, je crois que nous aurons accompli quelque chose.

M. Bernard E. Blanchard, directeur exécutif, Association du barreau canadien: Pour la gouverne du Sénateur Deschatelets, je pourrais indiquer que les différentes associations du Barreau estiment, en ce qui concerne la consultation, qu'il existe, comme vous le savez, plusieurs parties de l'Association du barreau constituées en sections. D'après M. Tremblay, il y a un problème à partir du moment où nous laissons le droit pénal, dans la loi sur la preuve, pour étudier le droit civil parce qu'on inclut les litiges et le droit de la famille. Par conséquent, toute la portée de l'étude est élargie à partir du moment où nous traitons à la fois de droit civil et de droit pénal.

If we are speaking only about criminal law, I think that we could quite easily answer your question by saying that there will be consultation on the question of criminal law; we foresee no problem in extending our study to include the question of criminal law in matters of evidence, since we presently know it and are applying it. However, as soon as we get into the area of civil law in Quebec, we have the additional problem of requiring new consultations and that's exactly the process which failed to take place in this instance.

As Mr. McKercher stated earlier, I am also wondering whether the solution would be to initiate this consultation process. I am not saying that we were not invited to participate in this process in the past. What I am saying is that we did not see any need to do so, in view of the reports which were drafted in 1975, 1977, and so forth.

On a lighter note—and this is somewhat beside the point—one classic case which came before the courts was where the judge told the accused that he had had «a change of heart». Unfortunately, this expression was rendered in French as «une greffe cardiaque». Therefore, you can see that we still have a long way to go.

Le président: M. McKercher, vous avez indiqué que certains domaines doivent être modifiés. Je pense qu'on a également indiqué que certaines décisions auxquelles vous êtes liées doivent être modifiées parce qu'elles sont mauvaises. J'imagine qu'elles ne s'appliquent pas uniquement au droit pénal. Quel-

[Text]

criminal side. There are some that apply in the civil side that require modification and change. If the Bar Association were given the time, would we be able to get an in-depth study that would list those particular areas, for instance, in the view of the Bar Association, requiring immediate legislative change and perhaps another statement from you which points out that you feel that this bill has gone beyond mere codification—or whatever word we want to use—and is creating new law? I gather that in some instances you would find that unobjectionable, but in other areas you feel it is objectionable to change the present law.

Do you feel that your committees would be prepared to give us further testimony on those various aspects?

Mr. McKercher: Absolutely. I have not talked to the people from the Department of Justice, but I would be surprised, having heard these views today, that there would not be some common ground. Obviously, there are some things that were not thought about when the legislation was drafted, and I am sure that this was just a plain omission, for example, with reference to some of those points made by Mr. Gauley. I would be surprised if we could not agree on that.

Regarding the other issues Madam Chairman has raised, as to whether there are some points or areas that ought to be changed or looked at and, secondly, whether we take a strong position as to the specifics of the proposed legislation, I am sure we would be pleased, given the opportunity, to have another look at it.

The Chairman: As you are aware, Mr. Tollefson and Mr. Ewaschuk are here from the Department of Justice. I am not convinced, by looking at certain expressions I saw on their faces, that they agree with everything that has been said today, but I am sure that they have listened carefully to what you have said. Mr. Bertrand is here and I know that he will be interested to hear what you had to say about our translations.

Senator Deschatelets: Madam Chairman, I am not interested in asking the Bar Association to make an in-depth study and present another brief. At this stage I would not go along with this bill, when the Bar Association tells us in detail, as they have done today, what problems this bill would create. Perhaps at this stage there could be an informal debate *in camera* between the Bar Association and the Department of Justice.

The Chairman: It is certainly a suggestion that I will advance to the minister, Senator Deschatelets. I know that his officials here will be reporting to him, and I will as well. As you heard, the Canadian Bar Association is more than willing to give us the benefit of its advice and suggestions, and we would be happy to receive that in due course, because there is no doubt that we have need of some changes in the present law of evidence. The government, as much as anybody else, is anxious to make those changes that are worthwhile for the benefit of the public and the practising bar.

Senator Lewis: Does the Uniform Law Conference report yearly to the Canadian Bar Association?

[Traduction]

ques-unes des décisions à modifier s'appliquent au droit civil. Si l'Association du Barreau en avait le temps, pourrait-elle nous remettre une étude approfondie qui énumérerait par exemple, les domaines précis qui d'après elle devraient être modifiés immédiatement par voie législative et peut-être une déclaration indiquant que votre organisation estime que le projet de loi dépasse la simple codification ou tout autre terme choisi, pour créer une nouvelle loi? Je crois comprendre que vous jugez qu'il est acceptable de changer la loi actuelle dans certains cas, mais qu'il est inacceptable de la changer dans d'autres.

Croyez-vous que vos comités seraient en mesure de faire d'autres témoignages sur ces différents sujets?

M. McKercher: Absolument. Je n'ai pas consulté de représentants du ministère de la Justice, mais je serais surpris, après avoir entendu les témoignages d'aujourd'hui, qu'il n'y ait pas de point d'entente. Évidemment, il y a des aspects qui ont été oubliés à la rédaction du projet de loi, et je suis certain que ce sont de simples oublis, par exemple en ce qui concerne certains des points soulevés par M. Gauley. Je serais surpris qu'il n'y ait pas d'accord là-dessus.

Au sujet des questions posées par madame le Président, à savoir si des changements ou des études étaient nécessaires et si nous avons une opinion ferme au sujet des détails du projet de loi, je suis sûr que si nous en avons la chance, nous serions heureux de nous pencher à nouveau là-dessus.

Le président: Comme vous le savez, nous accueillons aujourd'hui MM. Tollefson et Ewaschuk du ministère de la Justice. Je ne suis pas convaincue, si je me fie à certaines expressions de leur visage, qu'ils approuvent tout ce qui s'est dit ici aujourd'hui, mais je suis sûre qu'ils ont écouté attentivement vos propos. Nous accueillons également M. Bertrand et je sais qu'il sera heureux d'entendre parler de nos traductions.

Le sénateur Deschatelets: Madame le Président, je ne tiens pas à demander à l'Association du barreau de faire une étude approfondie et de nous présenter un autre mémoire. À ce stade, je ne présenterais pas le projet de loi après avoir entendu l'Association du barreau nous expliquer en détail, comme elle l'a fait aujourd'hui, les problèmes qu'il pourrait provoquer. À ce stade, on pourrait organiser un débat officieux à huis clos entre l'Association du barreau et le ministère de la Justice.

Le président: C'est une proposition que je ferai certainement au ministre, sénateur Deschatelets. Je sais que ceux qui le représentent ici aujourd'hui, tout comme moi, lui rapporteront nos propos. Comme vous l'avez entendu, l'Association du barreau canadien consent volontiers à nous transmettre ses conseils et ses suggestions et nous les accueillerons avec plaisir en temps utile parce qu'il est certain que l'actuelle Loi sur la preuve doit être modifiée. Le gouvernement, comme tout le monde, est impatient de procéder à ces modifications qui seront utiles autant pour la population que pour les avocats en exercice.

Le sénateur Lewis: La Conférence de l'uniformisation présente-t-elle un rapport annuel à l'Association du barreau canadien?

[Text]

Mr. Gérard Bertrand, Q.C., Chief Legislative Counsel, Department of Justice: It does.

Mr. McKercher: The Department of Justice says it does. I was going to suggest that on occasion they probably frolic on their own but perhaps that is going too far.

Mr. Bertrand: I was a member of the executive of the Uniform Law Conference and it reports yearly to the Canadian Bar Association. That bill was part of the report of the task force.

Senator Lewis: Therefore the reports on the Uniform Act have been received over the years by the various branches of the Canadian Bar Association?

Mr. McKercher: Yes, the reports have been received, but not the bill.

The Chairman: In other words, these are tabled. This is the procedure as far as you know, that has been followed. They have been tabled but not too much action has been taken with respect to the report.

I want to thank you very much indeed for appearing before us today. We will certainly take note of everything that has been said and you may be assured we will be glad to have you back again when arrangements can be made.

Mr. McKercher: Thank you very much, Madam Chairman. The Committee adjourned.

[Traduction]

M. Gérard Bertrand, c.r., premier conseiller législatif, ministère de la Justice: Elle en remet un.

M. McKercher: Le ministère de la Justice affirme qu'elle le fait. J'allais dire qu'il lui arrivait probablement d'agir seule, mais j'irais peut-être trop loin.

M. Bertrand: Comme ancien membre de l'exécutif de la Conférence de l'uniformisation, j'affirme qu'elle présente un rapport annuel à l'Association du Barreau canadien. Le projet de loi faisait partie du rapport du groupe de travail.

Le sénateur Lewis: Par conséquent, les rapports sur la Loi uniforme ont été reçus au cours des années par les différentes divisions de l'Association du barreau canadien?

M. McKercher: Oui, des rapports ont été reçus, mais pas le projet de loi.

Le président: En d'autres termes, les rapports ont été déposés. C'est le mécanisme, qui en autant que vous sachiez, a été suivi. Ils ont été déposés, mais peu de mesures ont été prises en ce qui concerne le rapport.

J'aimerais vous remercier d'avoir comparu aujourd'hui. Soyez assurés que nous tiendrons compte de tout ce qui a été dit ici aujourd'hui et que nous serons heureux de vous recevoir à nouveau quand des dispositions en ce sens pourront être prises.

M. McKercher: Merci beaucoup madame le président. La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacre-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

En cas de non livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacre-Coeur
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Bar Association:

Mr. Robert McKercher, Q.C., National Vice-President;
Mr. Bernard E. Blanchard, Executive Director;
Mr. D. E. Gauley, Q.C., Member of the Special Committee
on S-33;
Mr. Peter Leask, Member of the Special Committee on
S-33;
Mr. Gérald Tremblay, member of the Special Committee on
S-33;
Mr. Eugene Oscapella, Assistant to President.

De l'Association du Barreau canadien:

M. Robert McKercher, c.r., vice-président national;
M. Bernard E. Blanchard, directeur exécutif;
M. D. E. Gauley, c.r., membre du comité spécial sur S-33;
M. Peter Leask, membre du comité spécial sur S-33;
M. Gérald Tremblay, membre du comité spécial sur S-33;
M. Eugene Oscapella, adjoint au président.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Tuesday, March 29, 1983

Le mardi 29 mars 1983

Issue No. 50

Fascicule n° 50

Complete proceedings on:

Seul et unique fascicule concernant:

Bill C-130 intituled: "An Act to authorize continuing financial assistance to be provided to certain international financial institutions"

Projet de loi C-130 intitulé: «Loi autorisant la fourniture d'une aide financière permanente à certaines institutions financières internationales»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
Doody	*Olson
*Flynn	Pitfield
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Stollery
Lamontagne	Tremblay
Lang	Walker
Langlois	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
Doody	*Olson
*Flynn	Pitfield
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Stollery
Lamontagne	Tremblay
Lang	Walker
Langlois	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,
Monday, March 28, 1983:

"Pursuant to Order, the Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Hastings, that the Bill C-130, intituled: "An Act to authorize continuing financial assistance to be provided to certain international financial institutions", be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator McIlraith, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs with instructions to consider the constitutionality of Clauses 5 to 11 inclusive.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du lundi 28 mars 1983:

«Suivant l'ordre adopté, l'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Hastings, que le Projet de loi C-130, intitulé: «Loi autorisant la fourniture d'une aide financière permanente à certaines institutions financières internationales», soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur McIlraith, C.P., que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles avec instruction d'étudier la constitutionnalité des articles 5 à 11, inclusivement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 29, 1983
(73)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 11:34 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Deschatelets, Flynn, Frith, Hastings, Langlois, Lapointe, Leblanc, Lewis, Neiman, Olson, Roblin and Tremblay. (12)

Also present: The Honourable Senators LeMoyné and Côtteau.

In attendance: Mr. R. L. du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

Witness: Mr. Jean Lapierre, M.P., Parliamentary Secretary to the Deputy Prime Minister and Secretary of State for External Affairs.

The Committee proceeded to consider the constitutionality of Clauses 5 to 11 inclusive of Bill C-130, "An Act to authorize continuing financial assistance to be provided to certain international financial institutions".

Mr. Lapierre made a statement and answered questions.

Ordered—That the Chairman report Bill C-130 without amendment, with a recommendation expressing the reservations discussed in Committee.

Ordered—That Senators Deschatelets, Flynn, Frith and Neiman draft the report in conformity to the instructions expressed by the Committee.

At 12:40 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 29 MARS 1983
(73)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 h 34 sous la présidence de l'honorable sénateur Joan Neiman (*président*).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Deschatelets, Flynn, Frith, Hastings, Langlois, Lapointe, Leblanc, Lewis, Neiman, Olson, Roblin et Tremblay. (12).

Aussi présents: Les honorables sénateurs LeMoyné et Côtteau.

Également présent: M. R. L. du Plessis, légiste et conseiller parlementaire.

Témoin: M. Jean Lapierre, député, secrétaire parlementaire du vice-premier ministre et secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

Le Comité poursuit l'examen de la constitutionnalité des articles 5 à 11 inclusivement du projet de loi C-130 «Loi autorisant la fourniture d'une aide financière permanente à certaines institutions financières internationales».

M. Lapierre fait une déclaration et répond aux questions.

Il est décidé,—Que le président fasse rapport du projet C-130 sans modification mais avec une recommandation exprimant les réserves du Comité.

Il est décidé,—Que les sénateurs Deschatelets, Flynn, Frith et Neiman rédigent un projet de rapport en conformité avec les instructions du Comité.

A 12 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul Belisle

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, March 29, 1983

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-130, intituled: "An Act to authorize continuing financial assistance to be provided to certain international financial institutions", with instructions to consider the constitutionality of clauses 5 to 11 inclusive, has, in obedience to its Order of Reference of Monday, March 28, 1983, considered the matter and, because of the urgency of its passage, reports the said Bill without amendment. However, having regard to the reservations that were expressed with respect to the constitutional implications or propriety of the procedures set out in clauses 5 to 11, it invites the Government to consider amending the negative resolution procedures set out in this Bill and in other legislation to ensure that both the Senate and the House of Commons have equal power to initiate negative resolutions and further, that future legislation of a similar nature incorporate this principle.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 29 mars 1983

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel le projet de loi C-130 intitulé: «Loi autorisant la fourniture d'une aide financière permanente à certaines institutions financières internationales», a été déferé avec instruction d'étudier la constitutionnalité des articles 5 à 11, inclusivement, a, conformément à son ordre de renvoi du lundi 28 mars 1983, étudié la teneur desdits articles et fait rapport sans amendement en raison de l'urgence de son adoption. Cependant, compte tenu des réserves formulées au sujet de la constitutionnalité ou de la justesse des procédures énoncées aux articles 5 à 11 dudit projet de loi le comité invite le gouvernement à considérer la possibilité de modifier la procédure relative aux résolutions négatives énoncée dans ce projet de loi et dans d'autres lois, afin que le Sénat et la Chambre des communes soient également habilités à y recourir et afin aussi que le principe de cette procédure soit inclu dans toutes les législations futures similaires.

Respectueusement soumis,

Le président

JOAN B. NEIMAN

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 29, 1983

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-130, to authorize continuing financial assistance to be provided to certain international financial institutions, met this day at 11.30 a.m. to give consideration to the constitutionality of clauses 5 to 11 inclusive of the bill.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, you are aware that during the course of debate in the Senate last night on Bill C-130, to authorize continuing financial assistance to be provided to certain international financial institutions, a motion was made that the bill be referred to this committee, with instructions to consider the constitutionality of clauses 5 to 11 inclusive.

Senator Flynn: On a point of order, that is not the motion. The debate was on that point, but there was no restriction as far as the committee's terms of reference were concerned.

Senator Frith: Madam Chairman, I checked the debates, and the word was that we could refer it to the committee. I think I raised the question of whether the Senate seemed to be satisfied as far as the financial aspects were concerned, and that with regard to the constitutionality of clauses 5 to 12, we could refer those. I found, when I checked the debates, that Senator Flynn said that we could refer it on that point only, and that's why we made the recommendation we did.

Senator Flynn: The point I am making is not necessarily concerned with constitutionality. The question we had discussed was whether the wording of these documents is constitutional or not, but the main point was whether it is legally correct or not.

Senator Frith: That is not what the debates said.

Senator Flynn: Oh, yes, certainly they did.

Senator Frith: No. I checked it.

Senator Flynn: I discussed the question of the Senate being ignored, which is something factual, on top of the constitutionality question.

Senator Frith: We can only settle it by looking at the debates.

The Chairman: May I refer to *Hansard* of last evening?

Senator Flynn: That is not important. The terms of reference were not as mentioned by Senator Frith. The bill was referred to the committee purely and simply. I agree that the question deals only with the clauses we are concerned with; but not with the wording that was added afterwards.

The Chairman: I will simply refer you, Senator Flynn, to the concluding exchange between yourself and Senator Frith.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 29 mars 1983

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-130, autorisant la fourniture d'une aide financière permanente à certaines institutions financières internationales, se réunit aujourd'hui à 11 h 30 pour étudier la constitutionnalité des articles 5 à 11 inclusivement du projet de loi.

Le sénateur Joan Neiman (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, vous savez qu'hier soir, lors du débat du Sénat sur le projet de loi C-130, autorisant la fourniture d'une aide financière permanente à certaines institutions financières internationales, on a présenté une motion portant que le projet de loi soit renvoyé à notre Comité avec des instructions nous demandant d'étudier la constitutionnalité des articles 5 à 11 inclusivement.

Le sénateur Flynn: J'invoque le règlement pour préciser qu'il ne s'agissait pas d'une motion. Le débat portait sur ce sujet, mais on a en rien restreint le mandat du Comité.

Le sénateur Frith: Madame le Président, j'ai vérifié le compte rendu des débats et on a simplement proposé de renvoyer le projet de loi au Comité. J'ai souligné que le Sénat semblait satisfait quant aux aspects financiers du projet de loi et qu'il pourrait renvoyer à notre comité la question de la constitutionnalité des articles 5 à 12 exclusivement. À la lecture des comptes rendus, j'ai vu que le sénateur Flynn avait proposé qu'on ne renvoie que ces articles au comité et c'est pourquoi nous avons fait cette recommandation.

Le sénateur Flynn: Je ne vous parle pas nécessairement de constitutionnalité. Le Sénat a discuté du libellé de ces dispositions, de leur constitutionnalité, mais le plus important est de savoir si le document est en bonne et due forme sur le plan juridique.

Le sénateur Frith: Ce n'est pas ce qui a été dit lors des débats.

Le sénateur Flynn: Je regrette, mais c'est exactement cela.

Le sénateur Frith: Absolument pas, j'ai vérifié.

Le sénateur Flynn: J'ai parlé de l'indifférence à l'égard du Sénat, ce qui est un fait, ainsi que de la constitutionnalité de ces dispositions.

Le sénateur Frith: La seule façon de trancher cette question est de lire le compte rendu des débats.

Le président: Je vous renvoie donc tous au *hansard* d'hier soir.

Le sénateur Flynn: Cela n'a pas vraiment d'importance. Le mandat donné au Comité n'est pas celui dont le sénateur Frith a parlé. On a purement et simplement renvoyé le projet de loi au Comité. J'admets qu'il ne s'agissait que des dispositions dont nous sommes saisis et non des propos qui ont été ajoutés par la suite.

Le président: Je vous renvoie simplement, sénateur Flynn, au dernier échange qui a eu lieu entre vous-même et le sénateur Frith.

[Text]

Senator Flynn: That is not relevant.

The Chairman: Senator Frith had said that he agreed that the bill ought to be referred to this committee. Then Senator Flynn said:

SENATOR FLYNN: In order to deal only with this point.

Now, that is the question.

Senator Flynn: The point is that the clause in question—

Senator Frith: Well, see what I said. What did I say? What point did I make?

The Chairman: Senator Frith went on to say:

SENATOR FRITH: The committee could then report the bill back, after considering that point.

Honourable senators, I think that is a reasonable suggestion. I move that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs in order to consider the constitutionality of sections 5 to 11.

Senator Flynn: That was not said.

Senator Frith: It was said.

Madam Chairman, I do not know how we can deal with this. The committee is here with a reference from the Senate. I do not know what we can use for authority. I suppose we can go back and say that we ignored what the Senate said. That, however, was the motion. I do not want to be unduly restrictive, but that is the fact. I do not know how we can just ignore it, but there it is. That is what the Senate referred to us. That is the motion.

The Chairman: I believe that this is what we are now seized of namely, the order of reference given to us.

Senator Flynn: I could ask for the blues, but in the meantime I think we can proceed. Maybe it does not make any difference, because the question of the constitutionality or legality or propriety of the Senate being dealt with is involved, among other things.

The Chairman: Senator Flynn, I can get the blues—I have them in my office—and I know that they say the same thing; but I will be glad to send for them.

Senator Frith: Madam Chairman, in the light of what Senator Flynn is suggesting, we can perhaps resolve this. I take it that there is no question at all but that the matter of the constitutionality was one of the things that was raised.

Senator Flynn: Yes.

Senator Frith: It is also true that the question of the advisability, or desirability of having a clause of this kind, which did not provide for the Senate initiating the review, should also be discussed.

Senator Flynn: Yes.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Cela n'a rien à voir.

Le président: Le sénateur Frith a dit qu'il admettait que le projet de loi devait être renvoyé à notre Comité. Ensuite, le sénateur Flynn a dit ceci:

LE SÉNATEUR FLYNN: Qui ne s'intéressera qu'à ce point particulier.

Voilà les faits.

Le sénateur Flynn: Le fait est que l'article en question . . .

Le sénateur Frith: Voilà ce que j'ai dit. Ai-je dit autre chose?

Le président: Le sénateur Frith a ajouté ceci:

LE SÉNATEUR FRITH: Une fois que le comité aura étudié la question, il pourra nous renvoyer le projet de loi.

Honourables sénateurs, je pense que c'est là une proposition raisonnable. Je propose donc que le projet de loi soit renvoyé devant le comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour que celui-ci examine la constitutionnalité des articles 5 à 11.

Le sénateur Flynn: Vous n'avez jamais dit cela.

Le sénateur Frith: Je l'ai dit.

Madame le président, je ne vois pas comment on pourrait régler cette affaire. Le Comité est ici pour étudier une mesure qui lui a été renvoyée par le Sénat. Je ne vois pas qu'elle autorité nous pourrions invoquer. Nous pourrions toujours retourner au Sénat et dire que nous ne savions pas au juste ce qui avait été dit. Il n'en demeure pas moins que la motion est là. Je ne veux pas simplifier indûment, mais le fait est là et dans ce cas, je ne vois pas comment nous pourrions ne pas en tenir compte. Voilà la tâche que le Sénat nous a confiée. C'est ce qui a été proposé.

Le président: Je crois que c'est de cela que nous devons maintenant discuter, notamment du mandat qui nous a été donné.

Le sénateur Flynn: Je pourrais demander à voir les blues; dans l'intervalle, nous pourrions commencer. Peut-être cela ne fera-t-il aucune différence étant donné qu'il s'agit, entre autres choses, de la constitutionnalité ou de la légalité ou de la convenance de la façon dont on traite le Sénat dans cet article . . .

Le président: Sénateur Flynn, je peux obtenir les blues pour vous, je les ai dans mon bureau, mais je sais qu'ils disent ce qui est écrit là; cependant, je les enverrai chercher avec plaisir pour vous.

Le sénateur Frith: Madame le président, étant donné ce que le sénateur Flynn a dit, nous pourrions peut-être régler ce problème autrement. Si je comprends bien, il ne fait aucun doute que la question de la constitutionnalité de ces dispositions est une de celles qui a été soulevées.

Le sénateur Flynn: Oui.

Le sénateur Frith: Nous devrions aussi discuter de la question de savoir s'il est bon que le projet de loi contienne une disposition de ce genre qui ne confie pas au Sénat le soin de commencer la révision.

Le sénateur Flynn: C'est exact.

[Text]

Senator Frith: Rather than getting into a technical debate as to what the blues said and that they did not say, it seems to me that we can deal with the constitutionality question separately, and decide whether there is a constitutional problem. It also seems to me that no matter what our motion might turn out to be, we could make a comment on whether or not we feel that these kinds of clauses are fully adequate. It seems to me that we accepted in the Senate that they were a great step forward, and better than nothing; but the question is, do they go far enough when the triggering mechanism can only be put into effect by the House of Commons? This committee might very well, for example, want to report the bill without amendment, or without a word as to whether it is unconstitutional, and still add a comment that nevertheless it would ask the government, or at least draw the attention of Parliament to the fact that such clauses should include a triggering mechanism by either the House of Commons or the Senate.

Senator Flynn: We will see whether there is any restriction in practice to the consideration of these clauses.

The Chairman: Thank you. Senator Flynn, would you like to start, then?

Senator Flynn: Well, I think Senator Deschatelets was the one who first drew the attention of the Senate to the point that on this question of negative resolutions the text provides that if the House of Commons does not do anything, the Senate cannot initiate anything. In other words, the silence of the House of Commons assumes the acquiescence of the Senate, which is contrary, I think, to the fact that the Senate and the House of Commons are on the same footing and have the same authority with regard to bills.

Madam Chairman, I have checked Bill C-102, which you referred me to yesterday. In that bill it is correctly put, and both houses are on the same level. The clause in Bill C-102 is entirely acceptable, whereas this one, I understand, was the result of an amendment moved in the house by the opposition, but this sort of thing is what arises when we deal quickly with matters of this sort; mistakes are made that have to be corrected at one point or another. Whether we can amend the clause here, in practice, I do not know; but I certainly think that clauses 5 to 11, inclusive, should be deleted and replaced by the text that we find in clause 7 of Bill C-102, which, as you know, was adopted.

Senator Deschatelets: Is it long?

Senator Flynn: No, it is not long.

Senator Deschatelets: Could you read it?

Senator Flynn: Yes. I will read it in English first.

7. (1) An order of the Governor in Council under subsection 6(1)—

That will have to be changed, I guess. It will have to be subsection 6(2), I guess.

—shall be laid before Parliament not later than the fifteenth sitting day of Parliament after it is made.

[Traduction]

Le sénateur Frith: Plutôt que de nous enliser dans un débat futile pour savoir ce qui est écrit dans les bleus et ce qui n'y est pas, il me semble que nous pourrions étudier la question de la constitutionnalité séparément et voir s'il y a un problème d'ordre constitutionnel. J'ai aussi l'impression que quoique notre motion ait dit, nous pourrions faire savoir au Sénat si à notre avis, des dispositions de ce genre sont vraiment indiquées. Si je me souviens bien, le Sénat a admis qu'elles constituaient un grand pas en avant et que cela valait mieux que rien du tout; cependant, il s'agit de savoir si elles vont assez loin, quand on sait que seule la Chambre des communes peut enclencher le mécanisme. Notre comité pourrait très bien faire rapport du projet de loi sans amendement ou sans contester sa constitutionnalité, mais ajouter qu'il demandera néanmoins au gouvernement, de faire en sorte que ces dispositions prévoient que le mécanisme peut être enclenché par la Chambre des communes ou par le Sénat ou, tout au moins, qu'il attirera l'attention du Parlement sur ce point.

Le sénateur Flynn: Nous allons voir si en pratique, il y a des restrictions à l'étude de ces dispositions.

Le président: Je vous remercie. Sénateur Flynn, voudriez-vous commencer?

Le sénateur Flynn: Je crois que le sénateur Deschatelets a été l'un des premiers à attirer l'attention du Sénat sur le fait qu'au sujet des motions rejetées, le texte prévoit que si la Chambre des communes ne fait rien, le Sénat ne peut rien faire non plus. En d'autres termes, le silence de la Chambre des communes impliquerait l'assentiment du Sénat alors qu'à mon avis, le Sénat et la Chambre des communes sont sur un pied d'égalité et sont investis de la même autorité en ce qui a trait aux projets de loi.

Madame le président, j'ai consulté le projet de loi C-102 auquel vous m'avez renvoyé hier. Dans ce bill, on exprime correctement la chose, à savoir qu'on prévoit que les deux Chambres sont sur un pied d'égalité. Cette disposition du projet de loi C-102 est tout à fait acceptable alors que celle-ci, si j'ai bien compris, résulte d'un amendement proposé à la Chambre par l'opposition. Voilà ce qui arrive lorsqu'on expédie rapidement des affaires de ce genre; on commet des erreurs qu'il faut corriger tôt ou tard. J'ignore si on peut amender l'article en question, mais je crois que les articles 5 à 11 inclusivement devraient être supprimés et remplacés par le texte qu'on trouve dans l'article 7 du projet de loi C-102, lequel projet de loi a été adopté comme vous le savez.

Le sénateur Deschatelets: Est-il long?

Le sénateur Flynn: Non, il est assez court.

Le sénateur Deschatelets: Pourriez-vous le lire?

Le sénateur Flynn: Oui. Je vais d'abord le lire en anglais.

7. (1) An order of the Governor in Council under subsection 6(1)...

Je crois qu'il faudra modifier cet article et parler du paragraphe 6(2).

...shall be laid before Parliament not later than the fifteenth sitting day of Parliament after it is made.

[Text]

Senator Frith: Excuse me, Senator Flynn. This is the equivalent of what clause in the bill that we have in front of us now?

Senator Flynn: It would replace clauses 5 to 11.

Senator Frith: You are reading the whole series, then?

Senator Flynn: I am reading clause 7. There is only one clause in Bill C-102.

7. (1) An order of the Governor in Council under subsection—

So and so—

—shall be laid before Parliament not later than the fifteenth sitting day of Parliament after it is made.

That is exactly the same thing as here.

(2) An Order referred to in subsection (1) shall come into force on the thirtieth sitting day of Parliament after it has been laid before Parliament pursuant to that subsection unless before the twentieth sitting day of Parliament after the order has been laid before Parliament a motion for the consideration of either House,—

That is, the House of Commons or the Senate.

—to the effect that the order be revoked, signed by not less than thirty members of the House of Commons in the case of a motion for the consideration of that House and by not less than fifteen members of the Senate in the case of a motion for the consideration of the Senate, is filed with the Speaker of the appropriate House.

I can read the rest of it, but it simply deals with the technique of taking such a motion into consideration. Unless it is negated by either one or the other the order is annulled.

The Chairman: Senator Flynn, I am a little confused here. Are you reading from the version of Bill C-102 which was passed in the Senate?

Senator Flynn: Yes. I have here a copy printed as amended and reported May 12.

The Chairman: In the Senate?

Senator Flynn: I do not know if it was in the Senate. I do not say that. Do you have the final text?

The Chairman: What is the date of that one?

Senator Flynn: It says, "Reported on May 12, 1982."

The Chairman: There is a different text passed by the House of Commons on June 2, 1982.

Senator Flynn: It was changed?

The Chairman: Yes.

Senator Flynn: This is the only copy I had in my records, and I would like to see the one you have. I do not know, however, how it could have been made worse than it is here.

Senator Frith: I seem to recall Senator Godfrey raising the question of that change.

The Chairman: Yes, it has been changed. That other wording has also been changed. I believe that we checked these bills

[Traduction]

Le sénateur Frith: Pardon, sénateur Flynn. Quelle est l'article équivalent dans le projet de loi que nous avons devant nous maintenant?

Le sénateur Flynn: Il remplacerait les articles 5 à 11.

Le sénateur Frith: Vous lisez la série complète, dans ce cas?

Le sénateur Flynn: Je lis l'article 7. Il n'y a qu'un article dans le Projet de loi C-102.

7. (1) Le décret du gouverneur en conseil pris en application du paragraphe—

Et ainsi de suite—

—est déposé devant le Parlement dans les quinze premiers jours de séance suivant sa signature.

Le texte est identique à celui-ci.

(2) Le décret déposé dans les conditions prévues au paragraphe (1) entre en vigueur le trentième jour de séance suivant son dépôt, sauf si, avant le vingtième jour de séance suivant le dépôt, une motion adressée à l'une ou l'autre Chambre—

C'est-à-dire la Chambre des communes ou le Sénat.

—en vue de l'annulation du décret et signée, selon le cas, par au moins trente députés ou quinze sénateurs, a été remise au président de la Chambre concernée.

Je peux lire le reste, mais on parle uniquement de la façon d'étudier ce genre de motion. À moins que la motion ne soit refusée par l'une ou l'autre des Chambres, le décret est annulé.

Le président: Sénateur Flynn, je ne comprends pas très bien ce qui se passe. Est-ce que vous faites la lecture du Projet de loi C-102 qui a été adopté au Sénat?

Le sénateur Flynn: Oui. J'ai en main un exemplaire définitif modifié dont on a fait rapport le 12 mai.

Le président: Au Sénat?

Le sénateur Flynn: Je ne sais pas si c'était au Sénat. Je n'ai pas dit cela. Avez-vous le texte définitif?

Le président: Quelle est la date de votre texte?

Le sénateur Flynn: Il y est inscrit qu'on en a fait rapport le 12 mai 1982.

Le président: La Chambre des communes a adopté un texte différent le 2 juin 1982.

Le sénateur Flynn: Il a été modifié?

Le président: Oui.

Le sénateur Flynn: C'est le seul exemplaire que j'avais dans mes dossiers, et j'aimerais voir celui que vous avez. Je ne sais pas, toutefois, comment il pourrait être pire que le texte que j'ai déjà.

Le sénateur Frith: Je crois me souvenir que le sénateur Godfrey avait soulevé la question.

Le président: Oui, le texte a été modifié. L'autre formulation a également été modifiée. Je crois que nous avons vérifié

[Text]

rather carefully and we found that the wording of the present bill, C-130, is the same as that in Bill C-102 as finally amended and passed. I believe also that Senator Godfrey, in his comments, referred to the changes that were made.

Senator Frith: The substance does not change Senator Flynn's point.

Senator Flynn: I do not mind that last text of Bill C-102. You had to have a resolution of the House of Commons and it had to be followed by a resolution of the Senate, if I read this correctly. It says:

If a motion described in paragraph 7(2)(a) is taken up and considered by the House of Commons in accordance with subsection 7(3) and is adopted by that House, a message shall be sent from the House of Commons informing the Senate that the motion has been so adopted and requesting that the motion be concurred in by the Senate.

Which is, of course, the regular procedure. I read that section yesterday. If we made a mistake, we should not make a second one. No doubt the technique here is that if the House of Commons does not move, then the Senate has nothing to say. The order comes into force because of the silence of the House of Commons, and, so far as we are concerned, if the house says nothing, then we have nothing to say. That is the point I was raising yesterday. I looked up Bill C-102 last night. Perhaps it is the same technique, but it does not correct the main defect, namely, that the Senate is put in an inferior position.

Le sénateur Deschatelets: Il m'a semblé, hier, qu'il y avait une anomalie à l'article 5 qui se lit comme suit:

Le décret du gouverneur en conseil pris en application de l'article 4 est déposé devant le Parlement . . .

Il existe sûrement une raison à cet effet. Si l'on dépose un décret devant le Parlement, on le dépose devant les deux Chambres. Il est assez paradoxal qu'un décret, qui peut être très important, soit déposé au Sénat et que les Communes puissent par un mécanisme quelconque demander par motion le rejet du décret. Au Sénat, nous pourrions avoir des raisons de vouloir le rejet du décret et nous ne pouvons pas le faire. La question que je pose tout d'abord est celle-ci: Pourquoi prévoit-on le dépôt devant les deux Chambres et que l'on ne nous donne pas les moyens, si on le juge à propos, de demander le rejet du décret? Il me semble que c'est une anomalie.

Le sénateur Flynn: C'est le point que nous avons souligné hier.

Le sénateur Deschatelets: Oui.

The Chairman: Honourable Senators, it would seem to me that in some contexts the word "Parliament" is used as Senator Deschatelets suggested, namely, to encompass both houses—and, indeed the Queen. In other contexts, depending on how the legislation is worded, it appears, through common usage, to refer to the House of Commons.

Senator Flynn: Not in legislation. I disagree with you entirely. You may have "M.P." meaning Member of Parliament,

[Traduction]

d'assez près ces projets de loi et nous avons constaté que la formulation du Projet de loi actuel, le C-130, est la même que la version définitive du Projet de loi C-102 qui a été adopté. Je crois également que le sénateur Godfrey avait parlé des modifications apportées dans ses observations.

Le sénateur Frith: Le contenu ne change pas le point de vue du sénateur Flynn.

Le sénateur Flynn: Je n'ai rien contre le dernier texte du Projet de loi C-102. Il fallait y avoir une résolution de la Chambre des communes suivie d'une résolution du Sénat si j'ai lu correctement. La loi stipule que:

En cas d'adoption par la Chambre des communes d'une motion de ratification visée à l'alinéa 7(2)(a) et étudiée conformément au paragraphe 5(3), la Chambre des communes adresse un message au Sénat pour l'en informer et requérir son agrément.

Il s'agit évidemment là de la procédure habituelle. J'ai lu cet article hier. Si nous avons fait une erreur, nous ne devons pas en faire une deuxième. L'important, c'est que si la Chambre des communes n'adopte pas la motion, le Sénat n'a rien à dire. Le décret entre en vigueur grâce à la science de la Chambre des communes, et en ce qui nous concerne, si la Chambre des communes ne dit rien, nous n'avons rien à dire. Voilà le point que j'ai soulevé hier. J'ai lu le Projet de loi C-102 hier soir. Il s'agit peut-être de la même technique, mais on ne corrige pas la principale lacune, notamment que le Sénat se trouve en position d'infériorité.

Senator Deschatelets: It seemed to me yesterday that there was an anomaly in section 5, which reads as follows:

An order of the Governor in Council under section 4 shall be laid before Parliament . . .

Surely there must be a reason for this. If an order is laid before Parliament, it is laid before the two Houses. It is rather unusual for an order, which can be very important, to be tabled in the Senate and for the Commons, by means of some mechanism or another, to move that the order be revoked. We might have reasons in the Senate for wanting to rescind the order and we would not be able to do so. My first question is this: Why does the bill stipulate that an order shall be laid before the two houses when we are not given the means to request that the order be revoked, if we deem it appropriate to so request? This seems rather unusual to me.

Senator Flynn: That's the point we raised yesterday.

Senator Deschatelets: That's right.

Le président: Messieurs les sénateurs, il semblerait que dans certains cas, le mot «Parlement» est utilisé, comme l'a suggéré le sénateur Deschatelets, pour englober les deux Chambres—et, en fait, la Reine. En d'autres cas, dépendamment de la formulation de la loi, il semblerait, selon l'usage courant, que cette expression ne vise que la Chambre des communes.

Le sénateur Flynn: Pas dans aucune loi, je ne suis pas du tout d'accord avec vous. On peut trouver l'abréviation «M.P.»

[Text]

referring to a member of the House of Commons; but in legal language the word "Parliament" does not refer only to the House of Commons, with all due respect. If you can find a case, then I would like to know of it.

The Chairman: Perhaps our Legal Counsel can offer advice as to whether, according to his knowledge, in our drafting of bills the word "Parliament" is used only in the context to mean what Senator Deschatelets indicated. Whether it is correct or not, it has been used in Bill C-102.

Senator Flynn: Not necessarily.

The Chairman: Well, let us say that we have passed that. If the problem arises with this piece of legislation, then obviously it must have arisen or exists with respect to Bill C-102. So that legislation could be questioned on the same ground. Probably we have to look to precedents. Do you have any comments to make, Mr. du Plessis? Do you know of the proper drafting regulations in this regard? In using the word "Parliament", what does it mean?

Mr. R. L. du Plessis Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel: In my view, when the word "Parliament" is used anywhere in the bill, it means both houses of Parliament. I believe that the point the chairman is making in this context, is that although the word "Parliament" in clause 5 means both the Senate and the House of Commons, when you get down to the practicalities of putting clause 5 into effect, you end up with the clause applying only to the House of Commons.

Senator Flynn: That may be, but you know very well that later on it speaks of the possibility of the senate doing something. So the word "Parliament" refers entirely to both houses.

Senator Deschatelets: My understanding of this is that the House of Commons alone cannot revoke an order. It needs the Senate, through a message.

Senator Frith: They cannot give effect to the revocation without the concurrence of the Senate.

Senator Flynn: By positive action. But if they do nothing?

Senator Frith: That is quite right. In order to give us something to shoot at, I believe that Senator Flynn's point has been clearly made, particularly by referring to the original form of this mechanism, in Bill C-102. Genly speaking—I am speaking for myself—I believe that even what we have here is a good step forward; but I am inclined to leave these executive orders without any review except eventual review by the joint committee on Regulations and Other Statutory Instruments, which requires a report. By then everything is in place. So I think that the mechanism we have here is preferable to what existed many times before—namely nothing. There was no parliamentary review of these executive orders changing schedules, and so on. I am inclined, however, to agree with Senator Flynn, that from the Senate's point of view it would be preferable to use the form in the original Bill C-102 as he read it into the record. But I suggest that that is not a reason for

[Traduction]

pour Membre du Parlement, qui désigne un député de la Chambre des communes; mais en langage juridique, sauf votre respect, le mot «Parlement» ne vise pas uniquement la Chambre des communes. Si vous pouvez trouver un cas, j'aimerais le connaître.

Le président: Peut-être que notre conseiller juridique pourrait nous indiquer si, à son avis, dans nos projets de loi, le mot «Parlement» est utilisé de la façon que le suppose le sénateur Deschatelets. Que ce soit exact ou non, l'expression a été utilisée dans le Projet de loi C-102...

Le sénateur Flynn: Pas nécessairement.

Le président: Eh bien, disons que nous avons passé cela. Si le problème est soulevé avec le présent projet de loi, il a évidemment été soulevé ou il existe relativement au Projet de loi C-102. Ce projet de loi pourrait donc être remis en question pour les mêmes motifs. Nous devons probablement vérifier les précédents. Avez-vous des observations à formuler, monsieur du Plessis? Connaissiez-vous le règlement sur la formulation à ce sujet? Lorsqu'on utilise le mot «Parlement», qu'est-ce qu'il désigne?

M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire: A mon avis, lorsqu'on utilise le mot «Parlement» dans un projet de loi, on désigne les deux Chambres du Parlement. Je crois que le point que le président veut faire à ce sujet, c'est que même si le mot «Parlement» utilisé à l'article 5 désigne à mon avis le Sénat et la Chambre des communes, lorsqu'on applique l'article 5, on finit par ne viser que la Chambre des communes. Voilà son point.

Le sénateur Flynn: C'est possible, mais vous savez très bien que plus loin on parle de la possibilité que le Sénat fasse quelque chose. Le mot «Parlement» désigne donc les deux Chambres.

Le sénateur Deschatelets: Si j'ai bien compris, la Chambre des communes à elle seule ne peut annuler un décret. Elle a besoin du Sénat, à l'aide d'un message.

Le sénateur Frith: L'annulation ne peut entrer en vigueur sans l'agrément du Sénat.

Le sénateur Flynn: En cas d'action positive. Mais si elle ne fait rien?

Le sénateur Frith: C'est tout à fait vrai. Afin de nous donner quelque chose à faire. Je crois que le sénateur Flynn a bien établi son point, particulièrement en nous renvoyant à la forme originale de ce mécanisme, dans le Projet de loi C-102. En général—c'est mon opinion personnelle—je crois que nous avons fait un pas de l'avant; mais je suis porté à laisser ces décrets sans examen, sauf peut-être un examen par le Comité sénatorial permanent des règlements et autres textes réglementaires, dans les cas où il faut rédiger un rapport. Mais tout est alors en place. Alors je crois que le mécanisme dont nous disposons actuellement est préférable à ce qui existait souvent auparavant, c'est-à-dire rien, aucun examen parlementaire de décrets modifiant les annexes, et ainsi de suite. Je suis toutefois porté à être d'accord avec le sénateur Flynn, c'est-à-dire que du point de vue du Sénat, il serait préférable d'utiliser la formule du Projet de loi C-102 original. Mais je ne crois pas

[Text]

withholding the main portion of the bill, which is the granting of aid to these financial institutions. This objective is of some importance and it is rather urgent that we fulfil our commitments for the fiscal year 1982-83. It is for that reason and in order to give something as a target for debate that I move:

That the bill be reported without amendment, but that the committee point out in its report that the Senate is not able to participate in this review mechanism in the same way as the House of Commons is and that the committee recommends the use of the original Bill C-102 form rather than the form that eventually appeared in Bill C-102 and now appears in Bill C-130.

The Chairman: Is there any further comment on that motion?

Senator Flynn: I would have been very curious if the Deputy Leader had told us how it happened that this clause 7 of Bill C-102 had been changed from the version reported by the Standing Committee on Energy Legislation.

Senator Frith: All I can remember is that when we were doing these energy bills Senator Godfrey and another senator—I cannot remember who it was—raised this whole question of negative resolutions in the debate. Senator Godfrey told us that as joint chairman of the Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments, he had taken an interest in the question. I know that he said something about how it happened during the debate on Bill C-102, so we could dig up the *Hansard* report on that, but I cannot remember specifically what led to the amendment. I assume that the report of the committee was not acceptable and an amendment was made at third reading. But all I know is that Senator Godfrey definitely raised an alarm about the matter in the chamber saying that he hailed this step of parliamentary review, but that he did not hail the idea of the Senate being on less than an equal basis with the House of Commons in triggering the review mechanism.

Senator Lewis: Did it have anything to do with money bills?

Senator Frith: No.

For the sake of the record and so that my motion is clear, I take it that the 20 and 30 days issue is not relevant here.

Senator Flynn: Not at all. What is strange is that Bill C-102 as amended and reported on May 12, 1982 provides the same mechanism except that both houses have the same initiative. Concurrence is required in both cases, but the initiative belongs to both houses in the same way. I see no problem with that technique. It seems to me that it covers everything and that it is adequate with regard to the position of the Senate. Why they subsequently replaced that clause with the same clause we have in this bill, I do not know. That is why I put my question to Senator Frith.

[Traduction]

qu'il s'agisse là d'une bonne raison pour rejeter les dispositions principales du projet de loi, dont l'objectif est de fournir de l'aide à ces institutions financières. Cet objectif revêt une certaine importance, et il est plutôt urgent que nous respections nos engagements pour l'année financière 1982-1983. C'est pour cette raison, et afin de fournir un sujet à débattre que je propose:

Que le projet de loi soit inscrit au rapport sans modification, mais que le comité souligne dans son rapport que le Sénat n'est pas en mesure de participer à ce mécanisme d'examen de la même façon que la Chambre des communes et que le Comité recommande l'utilisation de la version originale du Projet de loi C-102 plutôt que la version définitive de ce même texte, que l'on retrouve maintenant dans le Projet de loi C-130.

Le président: Y a-t-il d'autres questions concernant cette motion?

Le sénateur Flynn: J'aurais aimé que le leader adjoint nous dise comment il se fait que cet article 7 du projet de loi C-102 est différent de la version figurant dans le rapport du Comité permanent de la législation énergétique.

Le sénateur Frith: La seule chose dont je me souviens, c'est que lors de l'étude des projets de loi sur l'énergie, le sénateur Godfrey et un autre sénateur—je ne me souviens pas qui c'était—ont soulevé toute cette question de motions de rejet au cours du débat. Le sénateur Godfrey nous a dit qu'en tant que coprésident du Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes des règlements et autres textes réglementaires, il s'intéressait à la question. Je sais qu'il a parlé de la façon dont s'est déroulé le débat sur le projet de loi C-102. Nous pourrions donc consulter le *hansard* à ce sujet, mais je ne peux me rappeler exactement ce qui a entraîné cet amendement. Je suppose que le rapport du Comité n'était pas acceptable et qu'un amendement a été adopté en troisième lecture. Je me souviens très bien que le sénateur Godfrey a soulevé la question à la Chambre, disant qu'il avait applaudi à cette idée de révision parlementaire, mais qu'il n'acceptait pas que le Sénat ne soit pas sur un pied d'égalité avec la Chambre des communes pour déclencher le mécanisme voulu.

Le sénateur Lewis: Cela avait-il quelque chose à voir avec les projets de loi portant affectation de crédits?

Le sénateur Frith: Non.

Afin que ce soit consigné au compte rendu et pour que la motion soit claire, puis-je dire que la question des 20 et 30 jours n'est pas pertinente ici.

Le sénateur Flynn: Non pas du tout. Ce qui est curieux, c'est que le projet de loi C-102, dans sa version modifiée et dont il a été fait rapport le 12 mai 1982, prévoit le même mécanisme, sauf qu'il en accorde l'initiative aux deux Chambres. Il faut que ce soit approuvé dans les deux cas, mais l'initiative en revient également aux deux Chambres. Je ne vois aucun problème à cette façon de procéder. A mon avis, le projet de loi prévoit toutes les situations, et il est satisfaisant en ce qui concerne le Sénat. Pour quelle raison a-t-on par la suite remplacé cet article par celui qui figure dans le présent projet

[Text]

The Chairman: Senator Flynn, I have here the speech given by Senator Godfrey on Bill C-102.

Senator Flynn: Has anybody reviewed the record of the House of Commons in an effort to find out how this change came about?

The Chairman: Senator Godfrey talks about that in his speech. I will not go into the speech in detail, but he refers to certain sections to which he objected and that his committee, the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments, had indicated some misgivings over certain sections and certain amendments were made. He said that an amendment was proposed in the House of Commons at the report stage which substantially took care of the objections raised in our committee regarding Bill S-24, which had similar but not identical provisions. He goes on to say that there were variations proposed as to the number of senators and number of members of parliament, and that the committee had proposed that a negative resolution could be initiated by petitions signed by 20 members in the House of Commons or 10 members of the Senate. He said that they did not accept the suggestion at that time. As it is reported in *Hansard* on page 4294, he went on to say:

The other objection I have to the amendment is that it provided that the Senate itself could not initiate a negative resolution. This in effect, is contrary to the principle of our bicameral system. Why that was done I do not know, . . . Under this amendment, the Senate cannot do a thing unless the House of Commons begins the procedure.

Senator Deschatelets: In other words, he raised the problem we are facing here, but offered no solution.

Senator Flynn: At that time there was no solution and the omission is repeated here. But at one point the Commons committee worded the clause correctly.

The Chairman: Senator Godfrey goes on to say that the bill was referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce which made amendments. In reporting back to the Senate that committee said, as quoted by Senator Godfrey at page 4295 in *Hansard*:

As a result the government has proposed an amendment at report stage which was considered to be infinitely preferable and which is contained in the bill now before the honourable senators.

Senator Godfrey's comment to that was:

If it was so infinitely preferable, I do not know why it took them so long to agree to make the amendment.

And he goes on to say:

What I suggest is that the Banking, Trade and Commerce Committee should consider not whether it more closely

[Traduction]

de loi, je ne sais pas. C'est pourquoi je pose la question au sénateur Frith.

Le président: Sénateur Flynn, j'ai ici l'exposé du sénateur Godfrey concernant le projet de loi C-102.

Le sénateur Flynn: A-t-on consulté le compte-rendu des débats de la Chambre des communes afin de savoir comment on en est venu à cette modification?

Le président: Le sénateur Godfrey en parle dans son exposé. Je n'entrerai pas dans les détails, mais il fait allusion à certains articles auxquels il s'opposait et il dit que son comité, le Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes des règlements et autres textes réglementaires, a fait certaines réserves à propos de plusieurs articles, et c'est ainsi que des amendements ont été apportés. Il dit qu'un amendement avait été proposé à la Chambre des communes à l'étape du rapport et que cet amendement allait à peu près dans le même sens que les objections soulevées en comité par les sénateurs au sujet du projet de loi S-24, qui contenait des dispositions analogues mais non identiques. Il ajoute que différentes propositions ont été faites quant au nombre de sénateurs et de députés, et que le Comité avait recommandé qu'une motion de rejet puisse être proposée au moyen d'une pétition signée par vingt députés ou dix sénateurs. Il dit que la suggestion n'avait pas été acceptée à ce moment-là. Il a ajouté, comme on peut le lire à la page 4294 du *hansard*:

L'autre objection que j'émetts à l'égard de l'amendement, c'est qu'il prévoit que le Sénat à lui seul ne peut pas proposer de motion de rejet. En effet, cela est contraire au principe de notre système bicaméral. Je ne sais pas ce qui a justifié une telle mesure . . . En vertu de cet amendement, le Sénat ne peut rien faire tant que la Chambre des communes n'aura pas entrepris la procédure.

Le sénateur Deschalets: En d'autres termes, il a soulevé le problème auquel nous faisons face ici, mais il n'a offert aucune solution.

Le sénateur Flynn: A cette époque, il n'existait pas de solution et la même situation se répète ici. Mais à un moment donné, le comité de la Chambre des communes a apporté des corrections au libellé de cet article.

Le président: Le sénateur Godfrey continue en disant que le projet de loi avait été renvoyé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce qui y a apporté des amendements. Dans son rapport au Sénat, le Comité a déclaré, comme l'a dit le sénateur Godfrey à la page 4295 du *hansard*:

Par conséquent, le gouvernement a proposé à l'étape du rapport un amendement que l'on jugeait infiniment préférable et qui figure dans le projet de loi dont vous êtes maintenant saisis, honorables sénateurs.

Le sénateur Godfrey a observé à cet égard:

Si cet amendement était infiniment préférable, je me demande pourquoi il leur a fallu tant de temps pour convenir de l'apporter.

Et il a ajouté:

J'invite le comité des banquets et du commerce à étudier non pas si cette procédure se rapproche davantage de

[Text]

replicates, but whether it should not closely replicate and therefore permit the Senate itself to institute negative resolution procedures.

Senator Flynn, you took it up from there but apparently that question was not pursued any further at that point in the debate. So that is where the matter stood, with that type of amendment being included in Bill C-102 and now included in Bill C-130.

Senator Frith: Madam Chairman, perhaps we did not make our position clear enough the last time. It is quite obvious, as Senator Flynn says, that if the government knew the position of the Senate as a result of the debate and discussion in the Banking, Trade and Commerce Committee, it ignored it. What you have read is consistent with my recollection of events. It seems that the issue petered out somewhat the last time. Perhaps it was because we directed all our attention to the energy aspects of the bill. The reason for the second part of my motion is that we make it very clear when we report this bill that the Senate would prefer the wording of the original Bill C-102 to the wording that is before us now.

Senator Deschatelets: Senator Frith, would you repeat your amendment, because it might be left in the air again.

Senator Frith: My motion is, of course, to report the bill to the Senate without amendment, and if we report a Bill—

The Chairman: Would you go slowly please, Senator Frith. If you would repeat your motion for Senator Deschatelets, we will take it down so that we will all know the substance of it.

Senator Frith: My motion is that the committee report the bill without amendment, and add the recommendation that, when review mechanisms of the negative resolution kind found in clauses 5 to 11 of this bill are provided for in future legislation, the Senate also have power to initiate the review procedure that is set out in clauses—what were they, Senator Flynn?

Senator Flynn: Clause 7 of Bill C-102, printed as amended and reported May 12, 1982 to the House of Commons by the Standing Committee on Energy Legislation.

Senator Frith: That is right.

The Chairman: Senator Frith, am I to understand that your motion would only deal with future legislation, or do you want the government to consider amending the present legislation within this bill, and previous bills?

Senator Frith: All this committee can do, I suggest, is report back to the Senate. The Senate does not have to adopt the report. The report stands adopted if it is without amendment. It is then up to the leadership of the Senate, it seems to me, to communicate this to the government. As you say, it may well

[Traduction]

l'autre mais pourquoi elle ne serait pas en tous points semblable, ce qui permettrait au Sénat lui-même de présenter des motions de rejet.

Sénateur Flynn, vous avez pris la parole à ce moment-là, mais il semble que le débat sur cette question ait alors pris fin. Voilà donc la situation en ce qui concerne l'amendement inclus dans le projet de loi C-102 et qui figure maintenant dans le projet de loi C-130.

Le sénateur Frith: Madame le président, nous ne nous sommes peut-être pas exprimés assez clairement la dernière fois. Il est tout à fait évident, comme le dit le sénateur Flynn, que si le gouvernement était au courant des objections du Sénat à la suite du débat et des discussions qui ont eu lieu au Comité sénatorial des Banques et du Commerce, il n'en a pas tenu compte. Ce que vous avez lu est conforme à ce qui s'est passé, pour autant que je m'en souviens. Il semble que la question soit plus ou moins tombée à l'eau la dernière fois. Cela peut être dû au fait que nous nous intéressons surtout aux aspects énergétiques du projet de loi. La deuxième partie de ma motion tend à faire valoir très clairement que, lors de la présentation du rapport sur ce projet de loi, le Sénat préférerait le libellé du projet de loi initial C-102 à celui qui figure dans celui que nous avons devant nous maintenant.

Le sénateur Deschatelets: Sénateur Frith, pourriez-vous répéter votre amendement, parce qu'il pourrait encore être oublié.

Le sénateur Frith: Ma motion est, bien entendu, de renvoyer le projet de loi au Sénat sans amendement, et si nous faisons rapport d'un projet de loi...

Le président: Pourriez-vous ralentir s'il vous plaît, sénateur Frith. Si vous voulez bien répéter votre motion pour le sénateur Deschatelets, nous allons en prendre note afin de bien la comprendre.

Le sénateur Frith: Je propose une motion portant que le comité renvoie le projet de loi sans amendement, et j'ajoute la recommandation voulant que, lorsque sont prévus des mécanismes de révision concernant une motion de rejet, comme celle qui figure dans les articles 5 à 11 du présent projet de loi, le Sénat ait aussi le pouvoir de présenter une motion de rejet comme celle qui figure dans les articles... quels articles, sénateur Flynn?

Le sénateur Flynn: L'article 7 du projet de loi C-102 qui a été imprimé avec ses modifications et dont le Comité permanent de la législation énergétique a fait rapport à la Chambre des communes le 12 mai 1982.

Le sénateur Frith: C'est exact.

Le président: Sénateur Frith, dois-je comprendre que votre motion ne vise que de futurs projets de loi, ou voulez-vous que le gouvernement étudie la possibilité de modifier la disposition actuelle en fonction du présent projet de loi et des précédents?

Le sénateur Frith: Tout ce que le comité peut faire, à mon avis, est de faire rapport au Sénat. Le Sénat n'a pas à adopter le rapport. Il est adopté automatiquement lorsqu'il n'y a pas d'amendement. C'est alors le président du Sénat, qui à mon avis, doit le communiquer au gouvernement. Comme vous

[Text]

be that they will pick up both Bill C-102 and this bill and make amendments accordingly.

Le sénateur Deschatelets: Sénateur Frith, je voudrais comprendre ceci: Si le ministre concerné était ici, et s'il me disait: Vous allez passer ce bill-là, car c'est absolument nécessaire et à la première occasion, je m'engage à proposer un amendement; à l'avenir aucun projet de loi avec des résolutions négatives ne vous sera soumis sans que vous ayez le mécanisme, au Sénat, pour rejeter par motion, si vous le voulez. Si le ministre nous disait cela, je l'accepterais, évidemment.

Je crains que votre motion soit encore un vœu pieux et je ne sais pas à qui c'est adressé. Vous voulez qu'à l'avenir, suivant le projet de loi 102, le Sénat soit considéré sur le même pied que la Chambre des communes en ces cas-là, ce qui est parfait. Mais, là, ce n'est pas adressé à quelqu'un en particulier?

Le sénateur Frith: C'est certain que ce que nous avons devant nous maintenant, dans la motion, est moindre que ce que vous avez décrit. La difficulté avec un engagement par le ministre, c'est le problème que vous avez vous-même souligné: Quel ministre?

Par exemple, dans le cas du bill C-102, il s'agissait du ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Dans le cas présent, il s'agit du ministre des Affaires extérieures. Dans un autre cas, peut-être que ce sera n'importe quel ministre.

C'est pourquoi j'accepte que c'est préférable d'avoir un engagement du gouvernement. Je me demande et m'inquiète si c'est possible pour un ministre de donner un engagement de cette sorte au nom du gouvernement.

Il peut dire: Bon, aussi longtemps que je serai ministre de l'Énergie, s'il s'agit d'un tel bill, je m'engage ainsi. Je crois que la seule chose que l'on peut faire ici, et cela est ma suggestion, que c'est entendu que si le comité fait rapport, tel que suggéré, et que cela soit accepté par le Sénat, je m'engage, à titre de parrain du bill, d'attirer l'attention du gouvernement à la recommandation faite par ce comité et adoptée par le Sénat.

Le sénateur Langlois: Madame le président, concernant le dernier point soulevé par le sénateur Frith, je suggérerais que l'on adopte ce qui a été fait dans le passé, soit en 1971, concernant la Loi de la révision fiscale, lorsque le ministre des Finances est venu devant le comité et a donné l'engagement qu'à la session suivante, il proposerait un amendement pour rencontrer nos recommandations. Je crois que cela renforcerait peut-être la position de notre confrère, le sénateur Deschatelets, et pourrait être acceptable.

Le sénateur Flynn: Cela serait sûrement acceptable, si le ministre venait nous le dire.

Le sénateur Tremblay: Madame le président, j'aurais une question de clarification à poser tout d'abord; selon la réponse donnée à cette première question, une seconde question devra être soulevée.

[Traduction]

l'avez dit, il se peut fort bien qu'on décide d'amender le projet de loi C-102 ainsi que le présent projet de loi et d'y apporter des modifications en conséquence.

Senator Deschatelets: Senator Frith, I would like to understand one thing: If the minister concerned were here, and if he were to say to me: you are going to approve this bill because it is absolutely necessary and at the very first opportunity, I will propose an amendment, namely that in future no bill with negative resolutions will be tabled in the Senate without the Senate having the means to rescind this bill by means of a motion—if the minister were to say this to us, I would of course be amenable to this.

I fear that your motion is just a pious wish and I do not know to whom it is addressed. You would like in future for the Senate, as is the case in Bill C-102, to be considered on an equal footing with the House of Commons in such instances. That's fine. However, in this case, isn't the motion addressed to someone in particular?

Senator Frith: It is clear that what we have before us now in the motion is not exactly what you just described. The problem with securing a commitment of this nature from a minister is exactly the problem which you have raised, namely this: what minister?

For example, in the case of Bill C-102, the individual in question was the Minister of Energy, Mines and Resources. In the bill before us, the person is the Minister of External Affairs. Perhaps in another case, it will be another minister.

This is why I agree that it is better to have a commitment from the government. I am wondering and I am concerned about whether it is possible for a minister to give a commitment of this nature on behalf of the government.

He may say: Well, as long as I am Energy Minister, you have my commitment in the case of this bill. I think that the only thing we can do here—and this is my suggestion—is to agree that if the Committee reports back, as suggested, and that if the Senate gives its approval, I will undertake, as a sponsor of the bill, to draw the government's attention to the recommendation made by this Committee and endorsed by the Senate.

Senator Langlois: Madam Chairman, regarding the last point raised by Senator Frith, I would suggest that we go along with what was done in the past, namely in 1971, in the case of the fiscal revision legislation. At that time, the Minister of Finance appeared before the Committee and promised that during the next session, he would propose an amendment in support of our recommendations. I believe similar action would help to support the position of our colleague, Senator Deschatelets, and could perhaps be an acceptable procedure.

Senator Flynn: It would surely be an acceptable procedure if the minister were to come and give us such a commitment.

Senator Tremblay: Madam Chairman, I would like to ask a question to clear up one point. Depending on the answer I get to this first question, I may have to ask a second one.

[Text]

Est-ce que l'effet à la fois de la loi C-102 tel qu'elle a été finalement adoptée et l'effet de ce qui est proposé ici, peut être jugé comme étant une réduction équivalente, en tous les cas, à une réduction du pouvoir du Sénat?

Si la réponse à cette question est affirmative, est-ce que les Communes et le Sénat lui-même avaient la compétence de le faire à propos du bill C-102 et ont la compétence de le faire à propos de ce projet de loi? Ceci pose la question de la constitutionnalité en termes formels. Sauf erreur, ni la Chambre des communes ni le Sénat n'ont la compétence de modifier leur pouvoir. Cela requiert un amendement constitutionnel.

Alors, je repose ma question: Est-ce que cela est jugé effectivement une modification au pouvoir du Sénat? Si oui, la seconde question que je viens de poser demande une réponse.

Le sénateur Flynn: Est-ce que M. du Plessis pourrait commenter?

M. du Plessis: Monsieur le sénateur, ce n'est pas une réduction des pouvoirs du Sénat. C'est une question de procédure, c'est une question qui ne relève pas des pouvoirs législatifs du Sénat ni de la Chambre des communes. C'est simplement une question d'annuler quelque chose qui est fait par le gouverneur en conseil.

It does not involve the Constitution. The Constitution is involved only when Parliament is acting as a law-maker. The Constitution requires Parliament to act as a trinity composed of the Crown, the Senate and the House of Commons.

In this case, the power that is being given to one chamber or the other is the power to revoke something that the Governor in Council has the authority to do. That power to revoke is not equivalent, in my view, to a law-making power.

Le sénateur Tremblay: J'ai une question supplémentaire. Le pouvoir dont dispose le gouverneur général en conseil pour agir de la façon que vous venez d'évoquer, doit se fonder, j'imagine, sur une législation qui lui a ainsi conféré le pouvoir en question.

M. du Plessis: Oui, sénateur.

Le sénateur Tremblay: Alors, si par cette sorte de voie détournée il y a un pouvoir général conféré par une législation au gouverneur en conseil, alors, dans l'exercice de ce pouvoir, une nouvelle législation s'inscrit qui se trouve *de facto* à réduire les pouvoirs du Sénat. Il me semble qu'il y aurait quelque chose à clarifier, tout de même.

M. du Plessis: Bien, le pouvoir du gouverneur en conseil est conféré dans un autre article du projet de loi, c'est-à-dire, l'article 4. Le pouvoir conféré par les articles 5 à 11 n'est pas un pouvoir de légiférer.

Le sénateur Flynn: Je ne suis pas certain. Si vous regardez l'article 14, vous allez voir que l'on donne au gouverneur en conseil le pouvoir d'ajouter ou de soustraire de la liste qui est contenue à l'annexe—en d'autres termes, le Parlement se trouve à déléguer au cabinet le pouvoir d'ajouter ou de soustraire de la législation. Ce n'est pas la même chose que d'adopter des règlements.

[Traduction]

First of all, will the effect of Bill C-102 as it was finally adopted and the effect of what is being proposed here today be viewed as reducing, in all cases, the power of the Senate?

If the answer to this question is yes, did the House of Commons and the Senate have the authority to reduce the Senate's power in the case of Bill C-102 and are they now authorized to do so in the case of the bill before us? This raises the issue of constitutionality in formal terms. If I am not mistaken, neither the House of Commons nor the Senate have the authority to amend their powers. This requires a constitutional amendment.

Therefore, I will rephrase the question: Are the powers of the Senate viewed as having been reduced by the legislation? If so, I would like an answer to my second question.

Senator Flynn: Perhaps Mr. du Plessis could comment on this.

Mr. du Plessis: Honourable Senator, this does not imply a reduction in the powers of the Senate. It is a matter of procedure, a matter which does not come under the legislative authority of the Senate or the House of Commons. It is merely a question of revoking an order made by the Governor in Council.

Il ne s'agit pas de la Constitution. On invoque la Constitution seulement lorsqu'il est question du pouvoir législatif du Parlement. Elle prévoit que le Parlement doit agir comme une trinité composée de la Couronne, du Sénat et de la Chambre des communes.

Dans ce cas, le pouvoir qui est conféré à une chambre ou l'autre est celui de révoquer un décret que le gouverneur en conseil a le pouvoir de prendre. Ce pouvoir de révocation n'est pas équivalent, à mon avis, à celui de légiférer.

Senator Tremblay: I have a supplementary. The power which the Governor in Council has to act in the manner in which you have just described must, I would imagine, derive from legislation.

Mr. du Plessis: Yes, Senator, it does.

Senator Tremblay: Then, if by some roundabout way, the Governor in Council is awarded a general power by means of legislation, therefore in the exercise of this power, new legislation *de facto* reduces the powers of the Senate. As far as I am concerned, this is a matter which needs to be cleared up.

Mr. du Plessis: Well, the power is conferred in another part of the bill, namely clauses 5 to 11. However, he does not have the power to pass legislation.

Senator Flynn: I am not certain about that. If you look at clause 14, you will see that it gives the Governor in Council the power to add or delete names from the list contained in the schedule—in other words, Parliament is delegating to Cabinet the power to add or delete something contained in the legislation. This is not the same thing as adopting regulations.

[Text]

L'on touche à la substance. Vous avez peut-être raison, mais je crois que le moins que l'on puisse dire, c'est qu'il y a un doute quant à la constitutionnalité de ce pouvoir, donné au gouverneur en conseil, d'ajouter ou de soustraire, à moins que la rectification par le Parlement soit faite, ce qui est prévu dans les articles qui suivent. Alors, si la rectification par le Parlement est nécessaire, c'est la rectification par les deux Chambres.

A ce point de vue là, je pense que l'argument de la constitutionnalité mérite d'être étudié. Je ne dis pas que cela pourrait probablement ne pas être contesté—mais si vous regardez le pouvoir qui est contenu au paragraphe 4, vous allez voir que c'est un pouvoir très spécial. Ce n'est pas la même chose que le pouvoir d'adopter des règlements pour mettre en vigueur une législation. Là, c'est pour vraiment ajouter ou soustraire à la législation. Cela peut être très important, ça peut être très substantiel. Vous avez toutes les institutions qui sont mentionnées là. On peut en ajouter à l'infini ou on peut les soustraire toutes. Ajouter, surtout, je pense que c'est vraiment un pouvoir législatif que le Parlement délèguerait au gouverneur en conseil et je doute qu'il puisse le faire. S'il y a une rectification qui est requise, je pense que cela doit être fait au Parlement globalement.

Je crois que la solution de principe proposée par le sénateur Frith est acceptable dans les circonstances, à la condition que l'on exprime des doutes sur la constitutionnalité, en soulignant que c'est possible que le problème de la constitutionnalité se pose.

Deuxièmement, à la condition que l'on regrette que la disposition, telle qu'elle est, enlève toute initiative au Sénat et que l'on recommande au gouvernement de modifier ce bill et tous les autres qui comportent une clause semblable, de façon à ce que le Sénat soit mis dans la même position que la Chambre des communes à cet égard.

Alors, je pense que l'on pourrait avoir au moins quelque chose comme ça, et peut-être ajouter qu'étant donné l'urgence, l'on accepte.

Le sénateur Deschatelets: C'est important.

The Chairman: Senator Olson would like to add something, but before that, to answer part of your question, Senator Flynn, I have an extract from an article written by Elmer A. Driedger entitled "The Composition of Legislation." In dealing with a section headed "Particular Regulations," and dealing with the question of amending an act, he says the following:

The delegation of power to amend a statute is generally regarded as objectionable for the reason that the text of the statute is then not to be found in the statute book. In only a few cases are direct amendments to statutes of Canada authorized to be made by subordinate authority, and in those cases it is only a Schedule that may be amended.

That is what we are dealing with. He cites examples where it is desirable to provide flexibility, and he then goes on to state:

[Traduction]

Here we are touching on the substance. You may be right, but I believe that at the very least, there is some doubt as to the constitutionality of this power awarded to the Governor in Council, namely the power to add or delete names, unless Parliament intervenes, which is provided for in the ensuing sections. Therefore, if it becomes necessary for Parliament to rectify the situation, both House of Parliament are involved.

From this standpoint, I think that the argument of constitutionality merits consideration. I am not saying that this could probably not be contested. However, if you look at the power awarded under section 4, you will note that it is a very special kind of power. It is not the same as the power to adopt regulations with a view to implementing legislation. It is in fact the power to add or delete names to the legislation. This can be rather important, rather substantial. All of the institutions are listed in the schedule. We can continue to add to the list or we can delete names from the list. I feel that it is really a legislative power that Parliament would be delegating to the Governor in Council and I doubt that it has the authority to do so. If a correction is required, I think that it should be the responsibility of both Houses of Parliament.

I feel that the solution proposed by Senator Frith is acceptable under the circumstances, providing that we express reservations about the constitutionality of this provision and stress that it is possible that the constitutionality problem will surface.

Secondly, providing that we express concern that the provision, as it stands, removes any initiative from the Senate and that we recommend that the government amend this bill and any other containing a similar clause, so that the Senate is placed on an equal footing with the House of Commons in such matters.

Therefore, given the urgency of the situation, I think that we could have something like this and hope that it will be accepted.

Senator Deschatelets: It is important.

Le président: Le sénateur Olson aimerait ajouter quelque chose, mais avant, pour répondre en partie à votre question, sénateur Flynn, je vais vous citer un extrait d'un article écrit par Elmer A. Driedger intitulé «La composition de la loi.» Parlant d'un article intitulé «Règlements particuliers» et traitant de la modification des lois, il déclare ce qui suit:

La délégation de pouvoir en vue de modifier une loi est généralement considérée comme inacceptable pour la raison que l'on ne peut alors en trouver le texte dans les statuts. Des modifications aux lois du Canada par une autorité subalterne ne sont autorisées que dans très peu de cas, et il ne s'agit alors que de la modification d'une annexe.

C'est en réalité ce dont nous traitons ici. Il poursuit en citant des exemples où il est souhaitable de faire preuve de souplesse, et ce monsieur poursuit ainsi:

[Text]

Provisions authorizing exemptions or exclusions from the operation of a statute are fairly common. The exemptions or exclusions are, in reality, amendments to the statute, but they do not take the form of a direct amendment to the statute.

I think that is the type of amendment with which we are dealing.

Senator Flynn: One can say that this does not apply to an entire act, but an institution not mentioned here could be given a billion dollars. That is what is provided for in clause 4.

The Chairman: He gives examples of adding.

Senator Flynn: Any financial institution can be added.

Senator Frith: Before Senator Olson speaks, Madam Chairman, allow me to raise this, because Senator Olson may wish to address this also.

The constitutional question is what the lawyers call a "nice point;" there are arguments on both sides, and we have heard the opinion of our counsel.

Au sujet de l'engagement suggéré par le sénateur Langlois et que l'on retrouve aussi dans l'intervention du sénateur Deschatelets, je peux informer le comité que le secrétaire parlementaire du ministre est présent. Il est prêt à donner de la part de son ministre, cet engagement que vous avez suggéré en ce qui concerne ce point. C'est le plus que l'on puisse faire. Si les honorables sénateurs le désirent, le secrétaire parlementaire témoignera devant nous. Il nous indiquera quel est l'arrière-plan, et quels sont les éléments historiques qui ont amené la situation dans laquelle nous nous retrouvons aujourd'hui. Je me demande si le sénateur Olson désire entendre les remarques du secrétaire parlementaire du ministre, avant qu'il ne fasse sa propre intervention.

Senator Olson: Madam Chairman, I wanted to say a word or two regarding the problem that has been raised, particularly by Senator Deschatelets. He has indicated that he would feel a whole lot more comfortable accepting Senator Frith's motion if he had the assurance that this would be looked into and, indeed, not be allowed to slip away from people's attention.

I do not want to get into any legal argument nor do I want to make a constitutional argument on this, but I think it is necessary for us to look at why there were some changes made as between the May 12 bill and the June 2 bill. What we have before us now is exactly the same as what was in the June 2 bill.

Let me give you an indication of the possibilities I can see.

If honourable senators look at clause 5, they will see the scenario of how things will occur and who may initiate an order to rescind.

As has been pointed out, that is described in clauses 3 and 4. Those are the Orders in Council which may be rescinded by an action of Parliament, and in this case that requires the adoption of a negative motion by both Houses of Parliament. There is no question in anybody's mind about that, I think.

[Traduction]

Des dispositions visant à autoriser une exemption ou une exclusion d'une loi sont assez fréquentes. Les exemptions ou les exclusions sont en réalité des modifications à la loi sans en avoir la forme.

Je pense que c'est le genre d'amendement que nous sommes en train d'examiner.

Le sénateur Flynn: On peut dire que cela ne s'applique pas à l'ensemble de la loi, mais une institution non mentionnée ici pourrait toucher un milliard de dollars. C'est ce que prévoit l'article 4.

Le président: Il donne des exemples d'ajout.

Le sénateur Flynn: Toute institution financière pourrait y être ajoutée.

Le sénateur Frith: Madame le président, permettez-moi de soulever un point avant que le sénateur Olson ne prenne la parole, parce que ce point l'intéresse lui aussi.

La question constitutionnelle est ce que les avocats appellent un «beau cas»; il y a de bons arguments des deux côtés et nous avons entendu l'opinion de notre conseiller juridique.

As regards the assurance suggested by Senator Langlois, a point which was also raised by Senator Deschatelets, I would like to inform the Committee that the Minister's Parliamentary Secretary is present today. He is ready, on behalf of his Minister, to give the assurance you have suggested on this point. It is the most that can be done. If the Honourable Senators so wish, the Parliamentary Secretary will testify before them. He can describe to us the background and the historical elements that have led to the situation in which we now find ourselves. I wonder if Senator Olson would like to hear what the Minister's Parliamentary Secretary has to say, before he begins his own remarks?

Le sénateur Olson: Madame le président, je voulais dire un mot ou deux sur le problème qui a été soulevé particulièrement par le sénateur Deschatelets. Celui-ci a fait savoir qu'il accepterait bien plus volontiers la motion du sénateur Frith s'il avait l'assurance qu'elle serait examinée et non pas mise de côté.

Je ne veux pas me lancer dans une argumentation juridique ou déclencher une dispute constitutionnelle à ce sujet, mais j'estime qu'il est nécessaire pour nous d'examiner pourquoi certains amendements ont été apportés à ce projet de loi entre le 12 mai et le 2 juin. Le texte que nous avons devant nous est exactement le même que celui du projet de loi du 2 juin.

Permettez-moi de vous donner une indication des possibilités que je peux voir.

Si les honorables sénateurs examinent l'article 5, ils seront à même de voir le scénario de l'évolution des choses et de savoir qui pourra rescinder le décret.

Comme on l'a déjà signalé, cela est décrit aux articles 3 et 4. Il s'agit des décrets susceptibles d'être rescindés par une action du Parlement, et dans ce cas, il faut faire adopter par les deux chambres une motion à cet effet. Je crois que cela ne présente aucun problème pour qui que ce soit.

[Text]

Senator Flynn: You have a negative resolution and a positive resolution in subclause (a).

Senator Olson: I give the commitment that we will look into it. For example, in clause 3 of this bill there is the power granted to the Secretary of State for External Affairs of course which would be followed by an Order in Council to make direct payments to institutions and make loans and other things. Then when you get to clause 4, which is the one that would amend the schedule, that is the one where it states:

The Governor in Council may, by order, amend the schedule

(a) by adding thereto the name of any international financial institution—

Subclause 4(b) refers to deleting. One of the reasons may be that these could be additional financial commitments on the part of the treasury. I do not think that we would argue that that traditionally, under our constitutional law, lies with initiation by the House of Commons. I am not saying that that is the reason. I want to look into it to see why that change took place between May 12 and June 5, which is what is bothering Senator Flynn. If it were looked into we might find as a justification for that amendment that it was in fact, or could be considered to be an additional charge that is now being granted to the Governor in Council to make an order. Therefore, it follows that a negative resolution by Parliament could rescind that order. It is clear that that is what it is there for. It may be that the reason has to do with the possible initiation of any legislation that is a charge or potentially a charge on the treasury. Madam Chairman, that may be the reason for the change. I give an undertaking that we will look into it and it will not die on the order paper. We will make sure that we get that reasoning from those responsible perhaps in the Department of Finance or in the Department of Justice. I think we want to have an explanation as to whether or not it is possible for senators to initiate an action relative to a charge on the treasury. This bill, in fact, gives authority to the Governor in Council acting on behalf of, or in compliance with, a recommendation from the Department of External Affairs that could have some financial implications. Therefore, we give the commitment that we will look into it if you are prepared to accept Senator Frith's recommendation.

Senator Deschatelets: Senator Olson, you see a similarity between these orders and money bills.

Senator Olson: There are financial implications involved.

Senator Deschatelets: But do you understand that under this bill it is impossible to make a motion to rescind?

Senator Olson: Yes.

Senator Deschatelets: If we receive a money bill in the Senate we have every right to reduce the amount involved and send a message to the House of Commons. In that case we have taken the initiative to reduce, as we could have taken the initiative to rescind under this bill. I am not talking about the

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Vous avez une résolution de rejet et une résolution d'adoption au paragraphe a).

Le sénateur Olson: Je m'engage à ce que nous l'examinions. Par exemple, à l'article 3 du projet de loi, il est accordé au Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, évidemment, le pouvoir de faire parvenir directement des paiements aux institutions et de leur consentir des prêts et autres avantages, geste qui devrait toutefois être suivi d'un décret. Lorsque vous passez à l'article 4, c'est-à-dire celui qui amenderait l'annexe, voici ce qu'il est stipulé:

Le gouverneur en conseil peut, par décret, modifier l'annexe:

a) en y inscrivant toute institution financière internationale—

Le paragraphe 4b) parle de substitution. L'une des raisons à cela pourrait venir d'engagements financiers supplémentaires de la part du Trésor. Je ne crois pas que nous puissions dire que traditionnellement, en vertu de notre droit constitutionnel, cela repose sur l'initiative de la Chambre des communes. Je ne dis pas que c'est cela la raison. Je veux examiner pourquoi cet amendement a été fait entre le 12 mai et le 5 juin, ce qui agace d'ailleurs le sénateur Flynn. Si on l'examinait, on pourrait constater que cet amendement était en fait, ou pouvait être considéré comme une responsabilité supplémentaire permettant au gouverneur en conseil de promulguer un décret. Par conséquent, il s'ensuit qu'une résolution appropriée du Parlement peut rescinder ce décret. Il est manifeste que c'est là sa raison d'être. C'est peut-être la raison pour laquelle la création de toute loi est un fardeau ou est susceptible d'en être un pour le Trésor. Madame le président, voilà peut être la raison de l'amendement. Je m'engage à ce que nous l'examinions et qu'il ne meure pas au feuillet. Nous nous assurerons d'obtenir les explications des intéressées, peut être le ministre des Finances ou celui de la Justice. Je crois que nous souhaitons nous faire expliquer s'il est possible ou non pour les sénateurs de lancer une action relativement à une charge imposée au Trésor. Ce projet de loi donne en fait le pouvoir au gouverneur en conseil d'agir au nom du ministère des Affaires extérieures ou en conformité d'une recommandation émanant de celui-ci, pour une mesure qui pourrait avoir des conséquences financières. Par conséquent, nous nous engageons à l'examiner si vous êtes disposés à accepter la recommandation du sénateur Frith.

Le sénateur Deschatelets: Sénateur Olson, vous voyez une similarité entre ces décrets et les projets de loi portant affectation de crédits.

Le sénateur Olson: Il y a bel et bien des conséquences financières.

Le sénateur Deschatelets: Mais comprenez-vous qu'en vertu de ce projet de loi, il sera impossible de présenter une motion visant à rescinder le décret?

Le sénateur Olson: Oui.

Le sénateur Deschatelets: Si un projet de loi portant affectation de crédits parvient au Sénat, nous avons tous les droits de réduire le montant en cause et d'expédier un message en conséquence à la Chambre des communes. Dans ce cas, nous avons pris l'initiative de réduire les montants en cause, comme

[Text]

power to increase or to add, but I see a distinction here between adding a financial burden and rescinding. Is it not correct that we have the right to rescind or reduce?

Senator Olson: I understand that. I think we should hear from the parliamentary secretary to the Secretary of State in order to give assurance to honourable senators that it will be looked into until we get legal opinions and then you can make up your mind about it. I would hope that for other reasons regarding other parts of this bill you could accept it. There is a firm undertaking that it is not going to be left aside.

The Chairman: Perhaps Senator Roblin has a comment.

Senator Roblin: Senator Deschatelets made my point very eloquently. I do not need to repeat it.

Senator Flynn: We invite Mr. Lapierre to comment on this.

M. Jean C. Lapierre, secrétaire parlementaire, secrétaire d'État aux Affaires extérieures: Madame le président, honorables sénateurs, je dois vous avouer qu'en écoutant votre discussion, j'ai réalisé que l'exemple que nous avons pris dans le bill C-102 avait, bien sûr, des problèmes au niveau de l'égalité des moyens. Tout à l'heure, un des sénateurs soulignait qu'il y avait peut-être eu une erreur au moment de la rédaction du bill C-102 et qu'il ne faudrait peut-être pas répéter *ad nauseam*. A ce niveau-là, il a parfaitement raison.

Je voudrais vous expliquer pourquoi nous avons introduit cet amendement en collaboration avec l'opposition. Si vous consultez les débats du comité de la Chambre sur les affaires extérieures, l'opposition a introduit un amendement pour permettre des discussions sur les institutions financières internationales. Je me suis objecté à cet amendement, car dans celui-ci il n'était aucunement question du Sénat.

Le sénateur Frith: Vraiment!

M. Lapierre: Dans l'amendement original du parti conservateur, on avait complètement ignoré le Sénat. C'est sur cette base que nous nous sommes objectés. Finalement, des négociations se sont déroulées avec le représentant du Nouveau parti démocratique et du parti conservateur. Le but de notre amendement est bel et bien de permettre la discussion sur les institutions financières internationales. C'est dans cet esprit que nous avons ajouté l'article 5(2)a). Au moment où l'on annoncera que le gouvernement canadien va participer à une nouvelle institution financière, il sera à ce moment-là facile et je pense très important, pour le ministre ou le secrétaire d'État, de se servir des prescriptions de l'article 5(2)a). A ce moment, cela ouvre le débat autant à la Chambre des communes qu'au Sénat. Le but de l'amendement est justement de permettre la discussion sur les institutions financières internationales. Vous savez qu'aujourd'hui, dans le projet de loi qu'on vous demande d'approuver, il est question de 134 millions de

[Traduction]

nous aurions pu prendre l'initiative de rescinder le décret en vertu du projet de loi. Je ne parle pas du pouvoir d'augmenter ou d'ajouter, mais je vois une distinction entre l'ajout d'un fardeau financier ou la rescission d'un décret. N'est-il pas légitime pour nous d'avoir le droit de rescinder un décret ou de réduire les montants en cause?

Le sénateur Olson: Je comprends cela. J'estime que le secrétaire parlementaire du Secrétaire d'État devrait donner aux honorables sénateurs l'assurance que la question sera examinée de près jusqu'à ce que nous obtenions les opinions juridiques requises et que vous puissiez vous faire une idée à son sujet. J'espère que vous pouvez accepter les autres raisons pour lesquelles les autres parties du projet de loi sont ainsi rédigées. Je m'engage solennellement à ne pas les mettre de côté.

Le président: Le sénateur Roblin a peut être une observation à faire.

Le sénateur Roblin: Le sénateur Deschatelets a dit de façon très éloquente ce que je voulais dire. Je n'ai pas besoin de le répéter.

Le sénateur Flynn: Nous invitons donc M. Lapierre à nous faire part de ses observations.

Mr. Jean C. Lapierre, Parliamentary Secretary to the Secretary of State for External Affairs: Madam Chairman, Honourable Senators, I must admit that listening to your discussion made me realize that the example we used in Bill C-102 had undeniable problems in respect to the legality of the means. One of the senators pointed out just now that there had perhaps been an error made when Bill C-102 was drafted, and that it was perhaps unnecessary to repeat it *ad nauseam*. He was perfectly right.

I would like to explain to you why we introduced this amendment in collaboration with the Opposition. If you consult the proceedings of the House Committee on External Affairs, you will see that the Opposition introduced an amendment to allow discussion of international financial institutions. I opposed this amendment, because it contained nothing about the Senate.

Senator Frith: Really!

Mr. Lapierre: In the original Conservative Party amendment the Senate was completely ignored. That was the basis for our objection. In the end, negotiations were held with representatives of the New Democratic Party and the Conservatives. The purpose of our amendment is to ensure that discussion on international financial institutions is specifically allowed. That is the reasoning behind Section 5(2)a). Whenever it is announced that the Canadian government is going to play a part in a new financial institution, it will be easy at that moment, and in my view very important, for the Minister or the Secretary of State to make use of the provisions of Section 5(2)a). That would open the debate to both the House and the Senate. The aim of the amendment is to make discussion on international financial institutions possible. You know that \$134 million is at stake in the Bill you are now being asked to approve. Members of both the Opposition and the Government have said, "The public is not aware of what is happening with

[Text]

dollars. L'opposition et les membres du gouvernement se sont dits: En ce qui concerne ces montants d'argent que l'on donne aux institutions financières internationales, le public n'est pas au courant de ce qui se passe. Nous désirerions qu'il y ait un débat à la Chambre à ce sujet. C'est le but de l'amendement.

Par conséquent, je suis en mesure de vous dire qu'à chaque occasion où il y aura un changement à l'annexe, souvent ce sera des changements techniques; par exemple si un organisme change de nom, je ne pense pas que cela en vaille la peine, qu'il y ait de grandes discussions à la Chambre des communes ou au Sénat à ce sujet. Par contre, quand il y aura un ajout de nouveaux organismes, je suis convaincu que c'est dans l'intérêt du gouvernement, s'il décide de participer à un nouvel organisme, de faire une motion en vertu de 5(2)a). A ce niveau, c'est un chemin mitoyen, je vous le concède. Je vous dis franchement que le modèle qui a été pris, quand j'ai demandé au rédacteur de refaire l'amendement conservateur pour inclure le Sénat, à ce moment, dans notre esprit, cela aurait constitué une égalité de traitement. C'est la raison de l'amendement. Nous voulons que les sénateurs et les membres de la Chambre des communes en parlent, afin que les Canadiens soient au courant de ces institutions.

Par conséquent, si nous avions plus de temps, et c'est ce qui nous presse, c'est que le 31 mars, si nous n'avons pas adopté cette législation, le gouvernement canadien sera en défaut dans l'ensemble des institutions et cela pourra mettre en péril certains de ses fonds. Déjà, la Banque américaine de développement commence à nous envoyer des deuxième et des troisième avis.

Le sénateur Flynn: Il n'y a pas de problème à ce sujet.

M. Lapierre: Je comprends très bien votre point de vue. Je me charge personnellement de le transmettre au vice-premier ministre en lui disant que peut-être au niveau de la rédaction, nous avons été trop inspirés par le bill C-102. Nous pensions que tout le monde était satisfait de ce projet de loi. Je vous avoue que c'est par ma présence aujourd'hui à vos délibérations que je me suis aperçu du double standard. Le problème, c'est que nous ne savons jamais si nous serons en poste. Mais soyez assurés que tant et aussi longtemps que nous aurons de nouvelles institutions à inclure, je suis convaincu que l'on voudra utiliser l'article 5(2)a) afin de provoquer un débat. C'est le but de l'amendement et de l'exercice. Il n'y a pas beaucoup de problèmes au niveau des implications financières. L'étude des estimés se charge de ce sujet. Le but de l'amendement est de conscientiser la population canadienne et leurs représentants, dû au fait des gros montants d'argent qui sont dépensés. Avant, sans cette loi-ci, c'était seulement par le gouverneur en conseil que l'on procédait et cela passait comme du beurre dans une poêle chaude. Personne ne voyait à ce moment comment cela se passait. C'est pour cette raison que nous avons tenu à accepter cet amendement et le gouvernement y tient.

Le sénateur Flynn: J'aime bien l'idée que le ministre va vouloir soumettre dans une motion à la Chambre des communes. Vu la façon dont la Chambre des communes opère et le peu de temps dont le gouvernement dispose, il y a une tentation très forte pour le ministre, si la Chambre demeure silen-

[Traduction]

the sums of money that are being given to international financial institutions. We want a debate in the House on this matter." That's the purpose of the amendment.

So I can say that I don't think it's worth having a full-scale debate in the House or the Senate every time there's a change in the schedule, which would most often be a technical change, for example a change of name by a particular organization. But on the other hand, when new organizations are added, I am convinced that it is in the best interests of the government, when it decides to get involved with a new organization of this kind, to move a motion under Section 5(2)a). I concede that this is a compromise solution. I can say frankly that the model that was adopted when I asked the drafter of the Bill to rework the Conservative amendment and include the Senate would in our eyes have constituted equal treatment. That is the reason for the amendment. We want Senators and MPs both to discuss it, so that the people of Canada will know what's happening with these institutions.

So if we had more time—but we're under pressure, because if we haven't passed this legislation by March 31, the Canadian government will be in default for most of these institutions, and that could endanger certain of its funds. Already the InterAmerican Development Bank has started sending us second and third notices.

Senator Flynn: There's no problem with that aspect.

Mr. Lapierre: I understand your point of view very well. I will personally transmit it to the Deputy Prime Minister and tell him that in the drafting stage we perhaps drew too heavily on Bill C-102. We thought that everybody was satisfied with Bill C-102. I must confess that I became aware of the double standard only by being here today listening to your deliberations. The problem is that we never know if we'll be around. But you can be sure that as long as we have new institutions to include, I'm convinced that Section 5(2)a) will be used to start a debate. That's the purpose of the amendment and of the whole exercise. There aren't many problems with the financial implications. The study of the estimates takes care of that. The purpose of the amendment is to make the Canadian people and their representatives aware of the large amounts of money that are being spent. Before this Act existed such matters went through the Governor in Council only, and they went like a hot knife through butter. Nobody ever knew what was going on. That is why we wanted this amendment to be accepted, and why the government wants it.

Senator Flynn: I like the idea that the Minister is going to want to submit in a motion to the House of Commons. Given the way the House of Commons functions and the very limited time available to the government, there is a strong temptation for the Minister to let sleeping dogs lie if the House remains

[Text]

cieuse, de ne pas réveiller le chat qui dort. Ce que je voudrais savoir, est-ce que vous savez pourquoi, dans le bill C-102, on a changé le texte qui avait été rapporté par le comité et que l'on retrouve aujourd'hui exactement semblable à ce qui est proposé.

M. Lapierre: C'est ce que votre discussion m'a montré. Il y a eu un changement. C'est pour cela que c'est important. C'est la raison pour laquelle je crois que la proposition du sénateur Frith est également importante. Il faut que le gouvernement se rende compte que le bill C-102, ce n'est pas la vertu ni la maternité. Je n'ai aucune idée pourquoi ils ont fait le changement dans le processus. C'est pour cela qu'il est important que vous souligniez ce point de façon substantielle. Nous en sommes rendus au point que nous utilisons le bill C-102 comme un précédent qui aurait satisfait les sénateurs. Alors, suite aux représentations des sénateurs qui l'ont mentionné, je vais me charger de le rappeler au vice-premier ministre de même qu'au président du Conseil du Trésor, car j'ai peur que cela devienne un modèle. A ce moment, à chaque fois qu'il y aura une nouvelle législation, vous seriez confrontés à la même réalité. Je sais que nous nous en sommes servis mot à mot.

Le sénateur Tremblay: C'est une toute autre question de l'explication que j'avais demandée au secrétaire parlementaire. S'il a d'autres commentaires sur le sujet qu'il a touché, je suis prêt à l'entendre.

Le sénateur Flynn: Non, allez-y.

Le sénateur Tremblay: A l'article 4, on prévoit ceci:

Le gouverneur en conseil peut, par décret modifier l'annexe.

Or, l'annexe n'est mentionnée que dans cet article. Il m'aurait semblé normal que l'annexe soit invoquée à l'article 3, ce qui n'est point fait. On ajoute à l'article 3:

Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures peut, dans le but de stimuler le développement économique et social des pays en voie de développement, fournir une aide financière à une institution.

Peut-être que c'est là que la référence se fera à l'annexe, c'est-à-dire à une institution mentionnée dans l'annexe. C'est le cœur de la chose.

Le sénateur Flynn: Vous avez votre réponse à l'article 2.

Le sénateur Tremblay: Ah bon, c'est la définition; excusez-moi, j'avais mal lu.

The Chairman: Honourable senators, I just want to confirm what Mr. Lapierre said in his very assiduous defence of the Senate in the other place. I have read the *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on External Affairs and National Defence* when the original amendment was introduced. At that time Mr. Lapierre objected to it because it made no mention of the Senate. He said:

I am convinced that Parliament is not made up solely of the House of Commons. My honourable colleague knows full well what reaction we would have from our colleagues in the Upper House if such a change were presented to them and they were in no way to be involved, the House of Commons claiming sole authority to decide to debate

[Traduction]

silent on a matter. What I would like to know is, do you know why in Bill C-102 the text that was reported by the Committee was changed so that it is now identical to the one that was proposed?

Mr. Lapierre: That's what I discovered from your discussion, that there had been a change. That's why it's so important. That's why I believe that Senator Frith's proposal is equally important. The government has to realize that Bill C-102 isn't like motherhood or apple pie. I have no idea why they changed the procedure. That's why it's important that you back up this point solidly. We've reached the point where we're using Bill C-102 as a precedent that satisfied the Senate. Now that some of you have mentioned this in your presentations, I am going to take it upon myself to remind the Deputy Prime Minister and the President of the Treasury Board about this, because I'm afraid this may become a model. That would mean that every time there was new legislation you would be faced with the same thing. I know that we have used it word for word.

Senator Tremblay: This is a completely different question from the explanation that I asked the Parliamentary Secretary for. If there are other comments on the topic he has discussed, I am ready to hear them.

Senator Flynn: No, go ahead.

Senator Tremblay: In Section 4 we find this provision:

The Governor in Council may be order amend the schedule.

Now the schedule is mentioned only in this Section. I would have expected to find it in Section 3, but it isn't there. This is being added to Section 3:

The Secretary of State for External Affairs may, for the purpose of promoting the social and economic development of developing countries, provide financial aid to an institution.

Perhaps that is a reference to the schedule, that is, to an institution mentioned in the schedule. This is the heart of the matter.

Senator Flynn: You have your answer in Section 2.

Senator Tremblay: Oh, I see, it's the definition. I beg your pardons, I read it carelessly.

Le président: Honorables sénateurs, je tiens juste à confirmer ce que M. Lapierre a déclaré dans sa défense très éloquent du Sénat à l'autre Chambre. J'ai lu les *Procès-verbaux et Témoignages du comité permanent des Affaires extérieures et de la Défense nationale*, lorsque le premier amendement a été déposé. A ce moment, M. Lapierre s'y est opposé parce qu'il ne faisait aucune mention du Sénat. Voici ce qu'il a dit:

Je suis convaincu que le Parlement n'est pas composé strictement de la Chambre des communes. Mon honorable collègue sait bien quelle réaction nos amis de la Chambre haute auraient si c'était déposé devant eux et qu'ils n'avaient rien à voir avec cela, parce que la Chambre des communes s'arroge l'autorité unique de décider de

[Text]

this motion. I am very surprised to see that the Conservative Party has not considered the Senate, such an important Chamber, in its motion.

Senator Flynn: You cannot blame him.

The Chairman: I thought I should put the last sentence in.

Senator Flynn: So am I very surprised.

If we have a problem drafting the report, would the committee agree that perhaps a group, including Senators Frith, Deschatelets, Roblin and, possibly, myself could look into the matter to make sure we have touched on all of the points.

Senator Frith: Is the way it stands now not accurate?

The Chairman: Perhaps I had better read the motion to you because it may not be exactly what you want. The motion, as we have put it in writing—and it could be improved—is: That the committee report the bill without amendment and add the recommendation that when review mechanisms of the negative resolution, as found in clauses 5 to 11 of this bill—

Senator Frith: Perhaps it should be “negative resolution type.” It would be less complicated if we said, “this type of review mechanism.”

The Chairman: So it should be: When this type of review mechanism is provided for in future legislation—we are only talking about future legislation—the Senate also have the power to initiate the review procedures as set out in clauses 7 to 13 of Bill C-102, as reprinted and amended and reported May 12, 1983, by the Standing Committee on Energy Legislation.

I think the numbers I have given refer to the appropriate clauses.

Senator Frith: I suggest that we add the phrase “as for example,” so that we are not tied to that. The principle we want—namely, that the Senate shall have that power—is clearly there. I suggest that what we use is an example.

The Chairman: I have a slight problem with the wording of this in that, in spite of what we are saying here, we may get another piece of legislation with exactly the same wording as this, and at that time we will look into it and have the power to review it. I am not quite sure whether you are making your point, Senator Frith, with the way it is worded here, because you are saying is that this type of review mechanism should be provided for in future legislation. Is that exactly what you want?

Senator Frith: That is the intention of it.

The Chairman: Do you want to say something more than that?

Senator Flynn: That is the problem we have.

The Chairman: I just want to be clear as to whether that is all you wanted to say.

Senator Frith: That is all that is said there, yes.

[Traduction]

débattre cette motion-là. Je suis très surpris de voir que le Parti conservateur n'a pas considéré le Sénat, une Chambre si importante, dans sa motion.

Le sénateur Flynn: Vous ne pouvez le blâmer.

Le président: Je pensais devoir ajouter la dernière phrase.

Le sénateur Flynn: C'est pourquoi je suis très surpris.

Si nous avons des difficultés à rédiger le rapport, le Comité accepterait peut-être qu'un groupe formé des sénateurs Frith, Deschatelets, Roblin et peut-être moi-même examine la question pour s'assurer que nous avons touché tous les points?

Le sénateur Frith: Est-ce que la façon dont il est rédigé maintenant ne conviendrait pas?

Le président: Je ferais peut-être mieux de vous lire la motion parce qu'elle ne reflète peut-être pas exactement ce que vous voulez. Cette motion, telle que nous l'avons rédigée—et elle pourrait être améliorée—se lit de la façon suivante: Que le Comité fasse rapport du projet de loi sans amendement et ajoute la recommandation selon laquelle lorsque les mécanismes de révision de la résolution de rejet, tels qu'on les trouve aux articles 5 à 11 de ce projet de loi—

Le sénateur Frith: Peut-être serait-ce un «type de résolution de rejet». Ce serait moins compliqué si nous disions «ce type de mécanisme de révision».

Le président: D'accord. Donc nous lisons: lorsque ce type de mécanisme de révision sera inscrit dans la future loi—nous ne parlons ici que d'une future loi—le Sénat aura également le pouvoir de commencer une procédure de révision comme le prévoient les articles 7 à 11 du projet de loi C-102, je crois, tels que réimprimés, modifiés et rapportés le 12 mai 1982 par le comité permanent de la Législation énergétique.

Je pense que les chiffres que je vous ai données renvoient aux articles appropriés.

Le sénateur Frith: Je propose que nous ajoutions les mots «comme par exemple» de façon que nous ne soyons pas liés. Le principe que nous recherchons, à savoir que le Sénat doit avoir ce pouvoir, est clairement indiqué. Je recommande que ce que nous utilisons soit un exemple.

Le président: La formulation de cette disposition me préoccupe un peu car en dépit de ce que dit le texte, nous pourrions un jour avoir à étudier une autre mesure législative formulée de la même façon et nous aurons alors un pouvoir de révision. Je ne suis pas convaincu que vous obteniez le résultat voulu, sénateur Frith, avec le libellé actuel car vous voulez que ce type de mécanisme de révision soit prévu dans les lois futures. Est-ce bien cela?

Le sénateur Frith: Telle en est l'intention?

Le président: Avez-vous quelque chose à ajouter?

Le sénateur Flynn: Voilà justement notre problème.

Le président: Dites-nous clairement si vous autre chose à ajouter.

Le sénateur Frith: C'est tout ce que dit la motion.

[Text]

Senator Flynn: I think what we wanted to say is that, because this legislation is urgent, the Senate reports it without amendment, but that if the circumstances had been different, we would then have amended clauses 5 to 11 in order to place the Senate on the same level as the House of Commons. Further, we invite the Government to bring in at the earliest opportunity an amendment to the present bill and to other bills containing similar provisions. This is the point. The drafting is a little difficult.

The Chairman: I agree.

Senator Frith: Can we not arrive at the same point if we add to the end of what I have suggested "and that the government consider amending Bill C-130 and Bill C-102 accordingly?"

Senator Flynn: Why restrict it to one or two other bills?

The Chairman: Following on Senator Flynn's suggestion, would honourable senators consider allowing us a few minutes to try to draft a motion incorporating what has been said, or would it be best to leave it with the drafting committee?

Senator Flynn: I think we could leave it with the drafting committee.

Senator Frith: We could do it in ten minutes right now.

Senator Flynn: Yes, but even if the report were not ready this afternoon there is no problem, so long as we adopt the bill by tomorrow.

Senator Frith: That is right, but I am merely saying that I would like to take a crack at it right now. I think there are two basic elements we want; namely, to correct future bills and to correct what we already have. If the committee can pass the motion, I will undertake to get some wording that would satisfy us.

Mr. du Plessis: Could the wording, instead of referring to an example, state exactly what honourable senators want? In other words, where an order is going to be subject to a negative resolution, that it be a negative resolution of Parliament, involving a negative resolution of both houses rather than a negative resolution of the House of Commons only?

Senator Flynn: That would not be technically correct, Mr. du Plessis, because what we are objecting to is the assumption that is created by the silence of the House of Commons. If the order is tabled and nothing happens during the following fifteen days, the order is deemed to be enforced. We then have nothing to say; that is the problem. You have to underline that the Senate is made subject to or subservient to the House of Commons by that mechanism.

As long as there was a resolution of the House of Commons that would have to be concurred in by the Senate, then that would be fine. Even if we have to go after the House, I do not mind. What we have to point out is the defect which is in the first paragraph that says that the order comes into force if the House does not move.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Ce que nous voulions dire, compte tenu du caractère urgent de cette mesure, c'est que le Sénat en fasse rapport sans amendement mais que dans des circonstances différentes, nous aurions amendé les articles 5 à 11 de sorte que le Sénat soit sur le même pied que la Chambre des communes. En outre, nous invitons le gouvernement à amender le plus tôt possible ce projet de loi et d'autres mesures qui contiennent des dispositions semblables. Voilà. Mais la formulation pose quelques difficultés.

Le président: J'en conviens.

Le sénateur Frith: N'obtiendrions-nous pas le même résultat en ajoutant à la fin de la formule que je proposais les mots: «et que le gouvernement songe à amender en conséquence les projets de loi C-130 et C-102»?

Le sénateur Flynn: Pourquoi se limiter à un ou deux autres projets de loi?

Le président: Pour faire suite à la recommandation du sénateur Flynn, les honorables sénateurs nous accorderont-ils quelques minutes pour rédiger une motion qui intégrera ce qui a été dit ou est-ce qu'il serait préférable de laisser cette tâche au Comité de rédaction?

Le sénateur Flynn: Je pense que le Comité de rédaction pourra s'en charger.

Le sénateur Frith: Il nous suffirait de 10 minutes pour le faire.

Le sénateur Flynn: Oui, mais même si le rapport n'est pas prêt cet après-midi, cela ne pose aucun problème pourvu que nous adoptons le projet de loi d'ici à demain.

Le sénateur Frith: C'est exact, mais je voudrais simplement faire quelque chose à ce sujet immédiatement. En sommes, nous tenons à deux choses essentielles: rectifier les projets de loi futurs et ceux qui sont déjà adoptés. Si le Comité adopte la motion, je ferai en sorte de trouver une formulation satisfaisante.

M. du Plessis: Est-ce que le libellé, plutôt que de faire référence à un exemple, ne pourrait stipuler exactement ce que veulent les sénateurs? En d'autres mots, lorsqu'un ordre fait l'objet d'une proposition négative, que ce soit une proposition négative du Parlement, c'est-à-dire des deux Chambres et non pas seulement de la Chambre des communes?

Le sénateur Flynn: Sur le plan technique, cela ne serait pas correct, M. du Plessis, car ce à quoi nous nous opposons, c'est la présomption créée par le silence de la Chambre des communes. Si l'ordonnance est déposée et qu'aucune mesure n'est prise dans les quinze jours qui suivent, l'ordonnance est réputée être en vigueur. Dès lors, le Sénat ne peut plus rien faire; voilà le problème. Il faut souligner que ce mécanisme assujettit ou subordonne le Sénat à la Chambre des communes.

Tant qu'une proposition émanant de la Chambre des communes doit être adoptée par le Sénat, il n'y aurait pas de problème. Même si nous devons passer après la Chambre, je n'y verrais pas d'inconvénient. Ce qu'il faut souligner, c'est la disposition défectueuse, dans le premier paragraphe, qui stipule qu'un ordre entre en vigueur si la Chambre ne fait pas de proposition.

[Text]

Senator Frith: There are two possibilities: either it fails for lack of a positive resolution or it takes effect for lack of a negative resolution. Both of those possibilities are available. All we have before us now is the negative resolution type. My suggestion was simply that, for future legislation, it be put in. Senator Flynn quite correctly said that that is not enough.

Senator Flynn: Perhaps Mr. du Plessis and Mr. Belisle could work on a text and submit it to two or three of us. I am quite sure that we would have no problem with that. I do not think it is easy to have a good text only through a discussion like this.

Senator Olson: It could be brought in later in the day.

Senator Flynn: Yes, it does not matter. We are going to sit tonight.

The Chairman: If we are given the authority, I would like Senator Flynn, Senator Frith, and Senator Deschatelets—

Senator Flynn: Or any other senator.

The Chairman: ... or any other senator to join me in preparing a suitable motion, if that is satisfactory to the committee. We will work out the precise wording this afternoon and will report it on that basis tonight. Do I have the approval of honourable senators to that end?

Senator Frith: It is reported, then, without amendment, with the recommendations, the wording of which is to be settled by the group?

The Chairman: Yes. Honourable senators, is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Flynn: Perhaps they can prepare something and when it is ready, call us.

The Chairman: Right. Thank you, honourable senators.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Frith: Il y a deux possibilités: ou bien l'ordre n'entre pas en vigueur, faute de résolution ou il entre en vigueur par absence de résolution négative. Ce sont deux possibilités. Nous n'avons devant nous que le modèle de résolution négative. Je recommandais simplement qu'elle soit appliquée aux mesures législatives futures. Le sénateur Flynn a déclaré à juste titre que cela ne suffit pas.

Le sénateur Flynn: Messieurs du Plessis et Belisle pourraient peut-être rédiger en commun un texte qu'ils soumettraient ensuite à deux ou trois d'entre nous. Cela ne poserait certainement pas de problème; je doute que nous puissions produire un texte valable en en discutant comme nous le faisons.

Le sénateur Olson: On pourrait nous soumettre le texte plus tard dans la journée.

Le sénateur Flynn: Oui, cela ne fait rien. Nous siégeons ce soir.

Le président: Si on nous le permet, j'aimerais que les sénateurs Flynn, Frith et Deschâtelets...

Le sénateur Flynn: Ou n'importe qui d'autre.

Le président: ... ou tout autre sénateur se joignent à moi en vue de rédiger une motion acceptable, si le comité est d'accord. Nous mettrons au point une formulation précise cet après-midi et nous en ferons rapport ce soir. Ai-je l'approbation des honorables sénateurs?

Le sénateur Frith: Il en sera donc fait rapport sans amendement, avec les recommandations dont la formulation sera déterminée par le groupe?

Le président: Oui. Honorables sénateurs, la proposition est-elle adoptée?

Des voix: Adoptée.

Le sénateur Flynn: Ils pourraient peut-être préparer un texte et nous appeler lorsqu'il sera prêt.

Le président: D'accord. Honorables sénateurs, je vous remercie.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESS—TÉMOIN

Mr. Jean Lapierre, M.P., Parliamentary Secretary to
Deputy Prime Minister and Secretary of State for Exter-
nal Affairs.

M. Jean Lapierre, député, secrétaire parlementaire du vice-
premier ministre et secrétaire d'État aux Affaires
Extérieures.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Wednesday, March 30, 1983

Le mercredi 30 mars 1983

Issue No. 51

Fascicule n° 51

Complete proceedings on:

Seul et unique fascicule concernant:

Bill C-141 intituled: "An Act to amend
the Canadian Human Rights Act and to
amend certain other Acts in consequence
thereof"

Le Projet de loi C-141 intitulé:
«Loi modifiant la Loi canadienne sur
les droits de la personne et apportant
des modifications corrélatives à
d'autres lois»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*
The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
Doody	*Olson
*Flynn	Pitfield
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Stollery
Lamontagne	Tremblay
Lang	Walker
Langlois	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
Doody	*Olson
*Flynn	Pitfield
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Haidasz	Roblin
Hastings	Rousseau
Hicks	Stollery
Lamontagne	Tremblay
Lang	Walker
Langlois	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, March 29, 1983:

"Pursuant to Order, the Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C., that the Bill C-141, intituled: "An Act to amend the Canadian Human Rights Act and to amend certain other Acts in consequence thereof", be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Neiman, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 29 mars 1983:

«Suivant l'ordre adopté, l'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P., que le Projet de loi C-141, intitulé: «Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois», soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Neiman, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 30, 1983
(74)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 11:03 a.m., the Honourable Senator Joan Neiman, (Chairman) presiding.

Present: The Honourable Senators Bosa, Flynn, Frith, Haidasz, Hastings, Langlois, Lewis, Macquarrie, Neiman, Nurgitz, Olson and Tremblay. (12)

In attendance: The Honourable Senator Cotteau.

Appearing: The Honourable Mark MacGuigan, Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Witnesses:

From the Department of Justice:

Mr. B. Strayer, Assistant Deputy Minister, Public Law;
Mr. G. Faggiolo, Counsel, Advisory and Administrative Law Section;
Mr. D. M. Low, General Counsel, Human Rights Law Section.

The Committee considered Bill C-141 entitled "An Act to amend the Canadian Human Rights Act and to amend certain other Acts in consequence thereof".

The Minister made a statement following which he and the witnesses answered questions put to them.

It was ordered—That the Chairman report Bill C-141 without amendment.

At 12:45 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 30 MARS 1983
(74)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 h 03 sous la présidence de l'honorable sénateur Joan Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bosa, Flynn, Frith, Haidasz, Hastings, Langlois, Lewis, Macquarrie, Neiman, Nurgitz, Olson et Tremblay. (12)

Aussi présent: L'honorable sénateur Cotteau.

Comparent: L'honorable Mark MacGuigan, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

Témoins:

Du ministère de la Justice:

M. B. Strayer, sous-ministre adjoint, Droit public;
M. G. Faggiolo, conseiller juridique, Section de la consultation et du droit administratif;
M. D. M. Low, avocat général, Droits de la personne.

Le Comité entreprend l'étude du Projet de loi C-141, «Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois».

Le ministre fait une déclaration puis, avec les témoins répond aux questions.

Il est ordonné—Que le président fasse rapport du Projet de loi C-141, sans modification.

A 12 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul Belisle

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, March 30, 1983

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-141, intituled: "An Act to amend the Canadian Human Rights Act and to amend certain other Acts in consequences thereof", has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, March 29, 1983, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 30 mars 1983

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel on a déféré le Projet de loi C-141 intitulé: «Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personnes et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois», a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 29 mars 1983, ledit Projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le président

Joan B. Neiman

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, March 30, 1983

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-141, to amend the Canadian Human Rights Act and to amend certain other Acts, met this day at 11 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are pleased this morning to have before us the Honourable Mark MacGuigan, Minister of Justice and Attorney Gen of Canada. Before I ask the minister to introduce his officials and give his opening statement, I should also indicate that we have with us as well certain officials of the Canadian Human Rights Commission. Mrs. Dorothy Richardson is co-ordinator for implementation of amendments; M^{me} L. Poirier is Acting Director of Research and Special Studies Branch; and Mr. G. Van Berkel is general counsel.

Mr. Minister, would you introduce your officials, please, and then give your opening statement?

The Honourable Mark MacGuigan, Minister of Justice and Attorney General of Canada: Madam Chairman, honourable senators, it is a pleasure to be with you this morning. I believe this is the first occasion I have appeared before a Senate committee since becoming minister. In fact, the last time I can recall was an occasion when I gave testimony on hate propaganda before this same committee many years ago.

The Chairman: That must have been some time ago.

Hon. Mr. MacGuigan: About ten years ago, I believe.

Honourable senators, I have with me today Dr. Barry L. Strayer, Assistant Deputy Minister, who is concerned with constitutional, administrative, international and other aspects of the law; Martin Low, who is head of our human rights law section; and Guy Faggiolo, who is counsel for the advisory and administrative law section of the department.

Madam Chairman, I am impressed by the disciplined ranks in front of me, almost like an ancient phalanx. I feel rather intimidated already.

The Chairman: You need not be. This group is very kindly disposed.

Senator Frith: Just keep your eye on one of the former Ministers of Justice.

Hon. Mr. MacGuigan: Yes, he is seated in front of me where we can have mutual regard for one another.

On December 17, 1977, Parliament gave its assent to the Canadian Human Rights Act. In so doing, it signified its intention that within the purview of matters coming within its legislative authority, there should be—in the provision of goods, services, facilities or accommodation customarily available to the general public; in the provision of commercial

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 30 mars 1983

[Traduction]

Le Comité permanent du Sénat des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le Bill C-141, «Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois» s'est réuni aujourd'hui à 11 h pour l'examen dudit bill.

Présidence de l'honorable sénateur Joan Neiman.

Le président: Honorables sénateurs, nous avons le plaisir d'avoir avec nous ce matin l'honorable Mark MacGuigan, ministre de la Justice et Procureur général du Canada. Avant de le prier de nous présenter ses collaborateurs et de nous faire ses premières observations, il faudrait sans doute que j'ajoute que nous recevons aussi ce matin certains fonctionnaires de la Commission canadienne des droits de la personne: M^{me} Dorothy Richardson, coordonnatrice pour l'application des modifications, M^{me} L. Poirier, directeur suppléant de la recherche et des études spéciales et M. G. Van Berkel, conseiller juridique.

Monsieur le ministre, auriez-vous l'obligeance de nous présenter vos collaborateurs et de communiquer vos premières observations?

L'honorable Mark MacGuigan, ministre de la Justice et procureur général du Canada: Madame le président, honorables sénateurs. C'est un plaisir pour moi de me retrouver parmi vous ce matin. C'est, je pense, la première fois que j'ai à comparaître devant un Comité du Sénat depuis que je suis devenu ministre. La première fois de toutes c'était, autant que je me souviens, il y a plusieurs années. J'avais alors présenté ici même devant votre Comité, des observations sur la propagande haineuse.

Le président: Cela remonte sans doute fort loin.

L'honorable M. MacGuigan: A une dizaine d'années, je pense...

Honorables sénateurs, j'ai ce matin à mes côtés, mon sous-ministre adjoint, M. Barry L. Strayer, chargé des aspects constitutionnels, administratifs, internationaux etc. de la Loi, ainsi que M. Martin Low, chef de notre section des Droits de la personne et, enfin, M. Guy Faggiolo, conseiller juridique de la section consultative et du droit administratif du ministère.

Madame le président, je ne saurais manquer d'être fort impressionné par la vue de vos rangs serrés, devant moi. On dirait la phalange antique! Cela m'intimide déjà.

Le président: Il n'y a vraiment pas de quoi être intimidé. Nous sommes dans les meilleures dispositions à votre égard.

Le sénateur Frith: Il faut malgré tout garder l'œil sur un ancien ministre de la Justice.

L'honorable M. MacGuigan: Justement, il est là devant moi. Nous pouvons échanger des regards d'estime.

Le 17 décembre 1977, les Chambres, en adoptant la Loi canadienne sur les droits de la personne, faisaient savoir par là que dans la mesure où elles étaient compétentes en la matière, il serait désormais interdit de pratiquer des actes discriminatoires fondés sur divers motifs expressément prohibés, soit en l'espèce, ceux qui mettraient en cause la prestation de biens, de

[Text]

premises or residential accommodation; and in matters related to employment—no discrimination on the basis of a prohibited ground. These grounds were identified as race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, marital status and conviction for which a pardon has been granted. In addition, discrimination on the ground of physical handicap was prohibited, but only in matters related to employment.

The purpose of this legislation was to allow every individual to have an equal opportunity with others to make for himself the life that he is able and wishes to have, consistent with his duties and obligations as a member of society, without being hindered in or prevented from so doing by discriminatory practices based on any of the previously enumerated prohibited grounds.

Enactment of the legislation resulted in significant advances in the quest for equality. Without going into every particular, I would like to mention the following: (a) the right to equal wages for male and female employees who are doing work of equal value and (b) protection against persons who use the telephone facilities of a federally regulated telecommunications undertaking in order to expose individuals to hatred or contempt by reason of the fact that they are identifiable on the basis of a prohibited ground of discrimination.

Also, the act was particularly innovative by prohibiting, in matters related to employment, discrimination on the ground of physical handicap. It was one of the first human rights acts in Canada to do so.

Madame le président, le Parlement a confié à la Commission canadienne des droits de la personne l'administration de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Parmi les diverses fonctions attribuées à la Commission l'une des plus importantes, sinon la plus importante, est de sensibiliser le public quant aux objectifs anti-discriminatoires de la loi.

En effet, ce n'est que si la population est convaincue du bien fondé du principe de l'égalité qu'il sera possible de faire disparaître les attitudes et les comportements discriminatoires. Entre-temps, les personnes qui sont victimes d'actes discriminatoires doivent être protégées par tous les mécanismes de plainte que nous trouvons dans la loi.

A cet effet, 661 plaintes ont été déposées auprès de la Commission en 1981. De ce nombre, 199, ou 30 p. 100 portaient sur la discrimination fondée sur le sexe. Cent soixante-treize ou 26 p. 100 portaient sur la discrimination fondée sur le handicap physique et 147 ou 22 p. 100 sur la discrimination fondée sur la race, la couleur ou l'origine nationale ou ethnique.

A eux seuls, ces chefs de discrimination comptent pour près de quatre cinquièmes de toutes les plaintes soumises à la Commission en un an. Au cours de ces dernières années, la Commission, a pu déceler dans la loi qu'il y a certaines lacunes

[Traduction]

services, d'installations ou d'occupation de locaux dont le public aurait normalement la libre disposition. Des dispositions analogues visaient l'occupation de locaux à destination commerciale ou résidentielle, ainsi que les conditions de l'emploi. Quant aux motifs eux-mêmes ils étaient définis ainsi qu'il suit: «les motifs de distinction illicite sont ceux qui sont fondés sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la religion, l'âge, le sexe, l'état matrimonial, la situation de famille, l'état de personne graciée ou la déficience». En ce qui concerne ce dernier motif, toutefois, l'interdiction ne valait que pour les questions relatives à l'emploi.

La loi avait pour objet d'assurer à tous l'égalité des chances, de donner à chacun l'occasion de vivre la vie qu'il entendait vivre dans la mesure où il le pourrait, sous réserve de ses droits ou devoirs en tant que membre du corps social, sans en être empêché, d'une façon ou d'une autre, par des pratiques illicites fondées sur les motifs dont je viens de parler.

L'adoption de ce texte a permis de réaliser de notables progrès dans la recherche de l'égalité. Sans entrer dans le détail de la question je signale en particulier les points suivants: a) le droit à l'égalité de salaire pour les hommes et les femmes exécutant un travail de valeur égale, b) la protection contre le fait, pour certaines personnes, d'utiliser les services téléphoniques d'une entreprise de télécommunications investie d'une charte fédérale pour susciter la haine ou le mépris à l'endroit d'autres personnes en raison de l'appartenance visible de celle-ci à l'un des groupes dont il est question dans l'article relatif aux motifs de distinction illicite.

J'ajoute que la loi innovait, de façon particulièrement intéressante, en matière d'emploi, c'est-à-dire en ce qui concerne les distinctions illicites fondées sur certains handicaps physiques. Pour le Canada cela a été l'un des premiers textes à le faire.

Madam Chairman, Parliament has charged the Canadian Human Rights Commission with the responsibility of implementing the Canadian Human Rights Act. Among its various areas of responsibility one of the most important—if not indeed the most important—is that of enhancing public awareness of the anti-discriminatory purposes of the act.

In this regard we should remind ourselves of the fact that it is only to the extent the public has become convinced of the soundness of the principle of equality that it will be possible to remove anti-discriminatory attitudes and practices. Until that objective is finally realized those individuals who are the victims of such attitudes and practices should enjoy to the fullest extent the protection afforded by the complaints provisions incorporated in the act.

In 1981 the Commission received 661 such complaints, of which 199 or 30 per cent, related to discrimination based on sex, 173, or 26 per cent to discrimination based on physical handicaps and 147, or 22 per cent, on discrimination based on race, colour or national or ethnic origin.

Discrimination on these counts alone accounts for nearly four-fifths of all the complaints submitted to the Commission in one year. In recent years the Commission has uncovered

[Text]

dans son administration, selon ses rapports annuels pour 1979, 1980, 1981.

Elle a recommandé divers amendements, dont les principaux intéressaient avant tout les handicapés et les femmes.

On December 17, 1982, just five years exactly after the original assent was given to the Canadian Human Rights Act by Parliament, the government tabled Bill C-141, to amend the Canadian Human Rights Act and to amend certain other Acts in consequence thereof. The bill gives effect to major recommendations made by the Canadian Human Rights Commission over the last few years. As regards the disabled, it also gives effect to the major recommendations of the Report of the Special Committee of the House of Commons on the Disabled and the Handicapped.

In this respect, I would like to mention the increased protection the bill affords women. Particular reference can be made to the question of harassment. Clause 7 of the bill prohibits harassment on any prohibited ground of discrimination in matters related to employment and in the provision of goods and services. Further, because sexual harassment is a widespread practice, this clause expressly recognizes that it is a prohibited conduct. In prohibiting harassment, the bill does not innovate. It merely codifies the existing practice. However, express recognition of a remedy will afford women and other groups made victim of harassment a greater awareness of their right and as a result increase the effectiveness of the protection they are given.

The provisions of Bill C-141 pertaining to harassment are part of the government's program against this practice. In this respect, I would like to mention the recent policy statement made by Treasury Board on personal harassment at the workplace. In it the Board restates the right of all employees of the public service to be treated fairly in the workplace. It indicates that behaviour which goes against this objective cannot and will not be condoned. Harassment, again with particular emphasis on sexual harassment whether it be directed at a colleague, subordinate or client, constitutes a disciplinary infraction and will be dealt with with severity. It may even lead to dismissal.

Further, while the government has already taken steps to deal with harassment in the public service, it is also considering amendments to the Canada Labour Code dealing with sexual harassment. These amendments are not duplicative of those found in Bill C-141. Rather, they would supplement them and could bring about a reduction in the number of complaints brought to the Canadian Human Rights Commission's attention. However, legislation and other administrative measures are not in themselves a panacea that will bring an end to acts of harassment. Individuals and their employers will

[Traduction]

certain inadequacies in the Act, which it has discussed in its annual reports for 1979, 1980, and 1981.

It has recommended various amendments, the most important ones being of special interest to women and the handicapped.

Le 17 décembre 1982, cinq ans jour pour jour après le vote par les Chambres du premier texte de la Loi canadienne sur les droits de la personne, le gouvernement déposait le Bill C-141, modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois. Ce nouveau texte traduit dans la pratique certaines des propositions présentées depuis quelques années par la Commission. En ce qui concerne plus particulièrement les handicapés, elle donne en outre suite aux principales recommandations contenues dans le Rapport du Comité spécial de la Chambre des communes sur les déficients et les handicapés.

A cet égard, justement, qu'il me soit permis de signaler l'amélioration de la protection assurée aux femmes grâce à ce projet de loi, singulièrement en matière de « harcèlement ». Cette pratique est désormais expressément interdite par l'article 7 du bill, au vu des motifs particuliers de distinctions illicites prévus par la Loi, pour tout ce qui concerne l'emploi ou la prestation de biens ou de services. En outre, eu égard au caractère généralement répandu des pratiques de ce genre, l'article entend en prononcer la prohibition absolue. Sans doute n'est-ce pas là une innovation, mais une simple codification des usages actuels. Il reste que la reconnaissance expresse d'un recours donnera aux femmes et aux autres victimes du harcèlement l'occasion de prendre plus nettement conscience de leurs droits, d'où une augmentation de la protection qui leur est en principe assurée.

Les dispositions du Bill C-141 relatives au harcèlement s'inscrivent dans le cadre du programme instauré par le gouvernement pour lutter contre cette pratique. On me permettra d'évoquer ici la prise de position que vient de publier le Conseil du trésor en ce qui concerne le harcèlement sur le lieu de travail et dans lequel le Conseil réaffirme le droit de tous les employés de la fonction d'être protégés contre des pratiques de ce genre. On s'y prononce catégoriquement contre les comportements incompatibles avec l'exercice de ce droit—comportements dont on dit qu'ils ne sauraient être tolérés et qu'on entend en outre réprimer de toutes les façons possibles. Le harcèlement et, singulièrement, le harcèlement sexuel dont la victime pourrait être un collègue, un subordonné ou client, est désormais assimilé à un délit passible de rigoureuses sanctions disciplinaires, pouvant aller jusqu'à la révocation.

Ajoutons que si le gouvernement est déjà intervenu pour réprimer le harcèlement dans les services publics, il entend en outre modifier de diverses façons le Code du travail en la matière. Les modifications envisagées ne feront cependant pas double emploi avec les dispositions du Bill C-141. Elles les compléteront, en somme, d'une façon propre à réduire éventuellement le nombre de plaintes dont pourrait être saisie la Commission canadienne des droits de la personne. Ceci dit il serait malgré tout bon de se souvenir que ces mesures administratives ne constituent pas en elles-mêmes le remède à tous les

[Text]

have to be made aware of their rights and obligations, and this at both the federal and provincial levels.

Madame le président, outre la protection contre le harcèlement, le projet de loi C-141 prévoit qu'une «distinction fondée sur la grossesse ou l'accouchement est réputée être fondée sur le sexe». En ce faisant, il met fin à tout doute qu'aurait pu soulever la décision de la Cour suprême du Canada dans *Bliss c. le Procureur général du Canada*. Dans cet arrêt, la Cour suprême déclarait que le concept de discrimination fondé sur le sexe, que nous retrouvons dans la Déclaration canadienne des droits, excluait la discrimination basée sur la grossesse.

En prohibant la discrimination fondée sur la grossesse et l'accouchement, le projet de loi se situe dans la tradition innovatrice de la Loi canadienne sur les droits de la personne. En effet même si plusieurs des contreparties provinciales de cette loi prohibent déjà expressément la discrimination basée sur la grossesse, seule la Loi canadienne sur les droits de la personne prohibera à la fois ces deux types de discrimination. L'impact de cette mesure se fera surtout sentir dans le domaine de l'emploi. Elle aura pour conséquence d'obliger les employeurs à traiter les femmes uniquement selon leur capacité ou leur incapacité au travail.

Another amendment which will benefit mainly women is the modification which will ensure that discrimination on the ground of both family and marital status is prohibited. At present, the English version of the Canadian Human Rights Act prohibits discrimination on the ground of marital status, a French version on the ground of "situation de famille". The protection offered under the French version of the act is probably broader than that offered under the English version. In order to make the two versions consistent and ensure that protection is not narrowed, the best course was to prohibit discrimination on both these grounds. This was the option chosen by the government.

In addition to women, Bill C-141 provides for increased protection to the disabled under the Canadian Human Rights Act. I have left to the end my comments on these amendments to the act as they are not only the most innovative but also the most controversial.

These amendments, similar in aim to those proposed previously by the Canadian Human Rights Commission and the Special Committee of the House of Commons on the Disabled and the Handicapped reflect the government's commitment towards improving the status of the disabled, a commitment which was clearly evident in the April 14, 1980, Speech from the Throne.

Public awareness of the plight of the mentally and physically disabled has increased during the last few years. For the most part this has been due to the efforts of the disabled themselves. However, the activities of the Special Committee of the House of Commons on the Disabled and the Handicapped, set up by the government, have also played no small

[Traduction]

maux. On ne saurait en attendre la disparition des actes de harcèlement. Il importe de faire connaître aux particuliers et à leur employeurs leurs droits et obligations, tant au niveau fédéral qu'au niveau provincial.

Madam Chairman, in addition to protection against harassment, Bill C-141 provides that "any distinction based on pregnancy or childbirth shall be deemed to be based on sex". This should remove any doubts that might remain following the decision brought down by the Supreme Court of Canada in *Bliss vs the Attorney Gen of Canada*. The Court had found in that case that the notion of discrimination based on sex, as found in the Canadian Bill of Rights, excluded discrimination based on pregnancy.

By prohibiting discrimination based on pregnancy or childbirth, the bill is very much in line with the progressive tradition now associated with the Canadian Human Rights Act. While various provincial acts dealing with similar matters already provide specific protection against discrimination based on pregnancy only the Canadian Human Rights Act deals in specific terms with both types of discriminatory practice. The impact of this measure will be felt mainly in the area of employment. Its effect will be to make it mandatory for employers to deal with women solely on the basis of their fitness for employment or otherwise.

Il est une autre modification dont bénéficieront essentiellement les femmes. Je songe ici à celle qui interdit les distinctions illicites fondées sur la situation conjugale tout autant que celles qui auraient pour origine la situation de famille. Actuellement la version anglaise de la Loi canadienne des droits de la personne ne parle que de la situation conjugale—«marital status»—alors que la version française mentionne la «situation de famille». On peut probablement en conclure que le texte français assure une protection plus large que ne le fait le texte anglais. En conséquence et tout à la fois pour s'assurer de la concordance des deux versions et pour ne diminuer en rien la protection déjà garantie, il apparaissait préférable d'interdire les pratiques illicites fondées sur l'un ou l'autre de ces deux motifs. C'est la solution retenue par le gouvernement.

Le Bill C-141 ne protège pas seulement les femmes, mais encore les déficients, aux termes de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Je ne traiterai qu'en terminant ces dispositions à la loi. Non seulement, en effet, sont-elles les plus originales, mais encore soulèvent-elles plus que les autres la controverse.

Ces modifications, dont le but est sensiblement le même que celles qu'on déjà proposées la Commission canadienne des droits de la personne comme le Comité spécial de la Chambre sur les déficients et les handicapés, traduisent d'une façon pratique le souci que prend le gouvernement de l'amélioration de la situation des déficients, souci dont il était déjà clairement fait état dans le Discours du Trône du 14 avril 1980.

La population s'est de plus en plus sensibilisée, depuis quelques années, à la triste situation des déficients physiques ou mentaux. Il faut attribuer le mérite de la chose, en très grande partie, aux intéressés eux-mêmes. Il reste qu'il ne faut pas non plus oublier l'intervention non négligeable à cet égard du Comité spécial de la Chambre dont je viens de parler. La

[Text]

part in this change of attitude. The strength of public sentiment on this issue was clearly seen during the debates which led to the final draft of section 15 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. The first version of this section did not refer to the disabled; however, the enacted provision expressly prohibits, in the exercise of equality rights, discrimination on the basis of mental or physical disability.

While the government recognizes the need to protect the disabled, it is also aware that this cannot be done by imposing excessive obligations on employers and purveyors of goods and services. Thus, while Bill C-141 prohibits discrimination on the basis of any previous or existing mental or physical disability, including disfigurement and previous or existing dependence on alcohol or a drug, care was taken to ensure that the bill would not have an unduly negative impact on the operation of business.

A cet effet, madame le président, il y a lieu de noter les mesures suivantes:

Premièrement, une clause qui, en ce qui concerne la fourniture de biens et de services, autorise les distinctions fondées sur un chef de discrimination prohibé si elles sont justifiées. Cette défense est le pendant de celle des exigences professionnelles justifiées;

Deuxièmement, la clause des contraintes excessives en vertu de laquelle un tribunal des droits de la personne ne peut faire que des recommandations si l'adaptation de locaux ou d'installations requise pour remédier à de la discrimination fondée sur la déficience impliquerait des contraintes financières ou commerciales excessives;

Troisièmement, les programmes d'adaptation et les normes d'accès: tout employeur ou fournisseur de biens et de services qui a fait approuver par la Commission des droits de la personne un tel programme ou qui se conformerait aux normes que le gouverneur en conseil pourrait adopter, se voit protégé contre les plaintes portant sur une déficience, en ce qui concerne les questions auxquelles un programme ou une norme pourvoit;

Quatrièmement, une disposition transitoire qui permettra aux employeurs et aux fournisseurs de biens et de services de s'adapter à la nouvelle situation créée par le projet de loi C-141.

Certain criticisms have been levelled against the decisions of the Commons to delete from Bill C-141 a partial elaboration on the meaning of the *bona fide* occupational requirement clause. Groups representing the disabled, women and racial, ethnic or religious minorities have complained that attempts at a partial definition would reinforce discriminatory attitudes towards them. As a result, the Commons accepted an amendment put forward by Mr. Ray Hnatyshyn, the Official Opposition justice critic, to delete proposed subsection 14(2) of the Canadian Human Rights Act found in clause 7 of the bill. I must emphasize that this deletion does not restrict the scope of the *bona fide* occupational requirement defence. It will continue to apply in cases where an individual (a) is a threat to the

[Traduction]

discussion à laquelle a donné lieu la rédaction sous sa forme définitive de l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés a permis de prendre conscience des convictions profondes de la population en cette affaire. Dans une première version l'article restait muets sur la question des déficients alors que celle qui a enfin reçu la sanction législative interdit, au nom du droit à l'égalité, toute pratique illicite fondée sur la déficience mentale ou physique.

Bien que les pouvoirs publics reconnaissent la nécessité de protéger le déficient, ils n'en restent pas moins sensibles à l'impossibilité d'y réussir par l'imposition d'obligations excessives à l'employeur ou au prestataire de biens et services. C'est ainsi que bien que le Bill C-141 entende interdire ces pratiques illicites dans la mesure où elles seraient fondées sur des déficiences physiques ou mentales—y compris le défigurement ou la dépendance, présente ou passée, envers l'alcool ou la drogue—on a pris soin de s'assurer que ces dispositions ne gênent pas à l'excès le bon fonctionnement des entreprises.

In this regard, Madam Chairman, we should pay particular attention to the following points:

First, to a clause concerning the provision of goods and services which allows discriminatory practices which, though they may be based on prohibited grounds, nevertheless are justified in the circumstances. This defence is similar in intent to that based on justifiable professional requirements.

Second, to the excessive or undue constraints in respect of which the Canadian Human Rights Commission may only make recommendations. This would involve those premises which could only be adapted to meet the requirements of the act at excessive costs or business inconvenience.

Third, to special adaptation programs or programs relating to means of access. In this regard any employer or provider of goods and services who has obtained prior authority from the Canadian Human Rights Commission to proceed with such programs or who would meet such standards as the Governor in Council could subsequently lay down would be protected against any complaint on the grounds of disablement in respect of all those matters in respect of which a program or a standard are provided for.

Fourth, to a transitional provision designed to allow employers or providers of goods and services to adapt to the new situation brought about by Bill C-141.

On avait reproché à la Chambre des communes d'avoir fait disparaître du Bill C-141 ce qui constituait un début de développement de la notion de motif justifiable à retenir en matière d'occupation. Divers groupes représentant les déficients, les femmes ou des minorités raciales, ethniques ou religieuses, nous ont représenté qu'en cherchant à définir en partie cette motion on risquait d'aggraver la discrimination dont ils se plaignent. En conséquence la Chambre a accueilli favorablement la modification introduite par M. Ray Hnatyshyn, critique officiel de l'Opposition pour les questions de justice, portant radiation du paragraphe 14(2) de la Loi canadienne sur les droits de la personne et figurant à l'article 7 du projet de loi. Je dois insister sur le fait que cette radiation

[Text]

safety or security of any other persons or any property; (b) is incapable of performing the essential duties of a given employment; (c) behaves or is likely to behave in an unduly disruptive manner unacceptable in his employment. Deletion of clause 14(2) from the bill should not therefore restrict the protection given to employers by the *bona fide* occupational requirement clause.

In addition to these amendments, Bill C-141 makes various other changes to the Canadian Human Rights Act and other federal statutes. I should like to mention two in particular. First, there is a modification to section 48 of the act which will clarify the extent to which employers are responsible for the discriminatory actions of their employees, officers and agents acting within the scope of their employment. In this respect, an employer will not be responsible for acts or omissions of the above-mentioned individuals, if he established that he did not consent to the commission of the act, exercised all due diligence to prevent it, and, subsequently, sought with due diligence to mitigate or avoid its effect. This provision will allow employers who take steps to discourage acts of discrimination or remedy their effect, to avoid liability for the acts of their subordinates.

In addition, reference can be made to proposed modifications to section 63 of the act. Employees of the territorial governments or their agencies should be protected from discrimination in the form of territorial discrimination. Where such legislation is enacted, the government will ensure that this will be done. In so doing, it seeks to reconcile its desire for territorial autonomy with its concerns for the rights of individuals.

By submitting to Parliament Bill C-141, the government has again shown its deeply felt concern for the protection of human rights. In the present case, the disabled and women are the principal, although, it must be emphasized, not the only, beneficiary of this measure. However, the government has in the past few years shown that its concerns are much broader. In this respect, I limit myself to a mention of the enactment of the Canadian Human Rights Act in 1977 and its proposal for a constitutional Charter of Rights and Freedoms.

Madam Chairman, those are the remarks I thought it appropriate to make on introducing this bill to your committee, and I, of course, await your questions and comments. Thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister. Senator Flynn.

Le sénateur Flynn: Madame le président, je voudrais d'abord souhaiter la bienvenue au ministre et lui dire que nous sommes heureux de le revoir, particulièrement dans ses nouvelles fonctions; j'ai dit «nouvelles», mais ça fait déjà près d'un an. De plus, je suis heureux aussi de revoir les fonctionnaires qui l'accompagnent, avec qui j'ai eu d'agréables moments.

[Traduction]

ne porte en rien préjudice au droit de recours de celui qui voudrait arguer du motif justifiable. Ce recours continuera à valoir dans tous les cas où un particulier a) constituerait une menace à la sécurité des autres personnes ou des biens, b) serait incapable de s'acquitter des tâches attachées à telle ou telle fonction ou, c) se comporterait de telle sorte—ou pourrait de comporter—de façon à perturber indûment le travail. La disparition de l'article 14(2) ne diminue donc en aucune manière la protection qu'assure à l'employeur l'admissibilité de motif justifiable.

Outre les modifications dont je viens de parler, le Bill C-141 en apporte un certain nombre d'autres à la Loi canadienne sur les droits de la personne ou à d'autres textes fédéraux. Qu'il me soit permis d'en signaler plus particulièrement deux. C'est ainsi par exemple qu'on entend modifier l'article 48 de la loi de façon à bien préciser dans quelle mesure l'employeur peut être tenu responsable du fait de son employé, mandataire, administrateur ou dirigeant, «dans le cadre de son emploi». A cet égard l'employeur ne saurait être tenu responsable des actes ou omissions des personnes sus-mentionnées s'il peut démontrer qu'elles ont agi sans son consentement, ou a fait preuve de tout le soin possible pour les empêcher ou pour en mitiger les conséquences. Cette disposition permettra à l'employeur qui aurait pris des mesures pour empêcher la discrimination ou pour en mitiger les effets d'éviter d'avoir à répondre du fait de ses subordonnés.

Un mot aussi des modifications envisagées par l'article 63 de la loi. Il importe de protéger les employés des gouvernements des territoires ou de leurs agences contre toute forme de discrimination de caractère territorial. Là où seront adoptées des lois de ce genre, le gouvernement veillera à ce que cela soit fait, entendant par là concilier son désir de voir les Territoires exercer leur autonomie et son souci des droits de la personne.

En saisissant le Parlement du Bill C-141 le gouvernement a, une fois de plus, voulu manifester l'authentique souci qu'il a de la protection des biens de la personne. Dans le cas qui nous occupe les principaux bénéficiaires de son intervention seront les déficients et les femmes. Ils ne seront pas les seuls, sans doute—j'insiste là dessus. Depuis quelques années le gouvernement a su montrer que ses préoccupations allaient autrement plus loin. Qu'il me suffise de rappeler ici l'adoption en 1977 de la Loi canadienne sur les droits de la personne et les propositions qu'il a faites en vue de la consécration constitutionnelle d'une Charte des droits et libertés.

Voilà donc, madame le président, les observations dont il m'a paru convenable d'accompagner la présentation du projet de loi à votre Comité. Il va sans dire que je suis maintenant tout disposé à entendre vos observations et à répondre à vos questions. Merci.

Le président: Merci monsieur le ministre. Sénateur Flynn?

Senator Flynn: Madam Chairman, I should begin by welcoming the minister and by saying to him how happy we are to renew his acquaintance, particularly in his new portfolio. I have just said "new" but in point of fact he has exercised that responsibility for over a year now. It is also a pleasure for me

[Text]

Mes questions sont d'ordre général. Il s'agit, à mon avis, d'un bill très important, qui a une portée assez substantielle. Le ministre se rend compte que le Sénat n'a reçu le bill qu'hier, et que nous sommes déjà ici en comité, ce matin, et que, si nous devons compléter la procédure d'adoption de ce bill avant l'ajournement de ce soir, nous n'avons vraiment pas à notre disposition tout le temps qui serait requis pour une étude approfondie de ce bill.

Ma première question est celle-ci: Le ministre croit-il qu'il est plus important que le bill reçoive la sanction royale ce soir, ou plutôt soit étudié en profondeur, quitte à ce que l'adoption finale soit retardée de deux ou trois semaines?

L'honorable M. MacGuigan: Merci, monsieur le sénateur. L'adoption de ce projet de loi ce soir n'est certainement pas, pour le gouvernement, un absolu. C'est une question de relativité. C'est important, je pense, à cause des soucis, surtout des handicapés. De plus, comme je l'ai dit, il y a deux groupes qui profiteront de cette loi-là: les femmes et les handicapés. Mais, pour les handicapés, ce projet de loi est un geste symbolique et, pour eux et pour elles, c'est une chose très importante. Alors, vraiment ils cherchent un cadeau...

Le sénateur Flynn: Pour Pâques.

L'honorable M. MacGuigan: Pour Pâques, oui. De plus, si vous êtes dans l'esprit de la saison, je pense que vous pouvez le considérer dans cette lumière.

Le sénateur Langlois: Du moment que ça ne sera pas, madame le président, un poisson d'avril!

Le sénateur Flynn: Non, c'est aujourd'hui le 30.

Mais, pendant combien de temps le comité de la Chambre a-t-il considéré ce projet de loi?

L'honorable M. MacGuigan: L'on m'informe que nous avons eu trois séances.

Le sénateur Flynn: Oui, mais incluant le comité, dans l'ensemble?

L'honorable M. MacGuigan: Oui, on me dit deux sessions auxquelles j'ai assisté, et une autre.

Le projet a été aussi devant notre Chambre pendant trois mois pour une considération additionnelle, et, comme résultat, nous avons eu l'amendement de M. Hnatyshyn, et, dans un esprit de conciliation, nous, du gouvernement, l'avons accepté. Alors, je pense que nous avons eu assez de temps pour considérer ce projet adéquatement.

C'est vraiment une balance ici, surtout entre les soucis des employeurs et les inquiétudes des handicapés. Je pense que nous avons une balance assez satisfaisante pour les deux groupes.

Le sénateur Flynn: Je constate que le comité permanent de la justice et des affaires judiciaires a rapporté ce projet de loi le 21 décembre, tel que notifié. Quelles sont les modifications

[Traduction]

to have this opportunity to greet his officials. I remember the pleasant times we have had together.

My questions will be of a general order. This is, I feel, a very important bill indeed, one which is fairly broad in scope. The minister will appreciate that the Senate only received it yesterday, so that if we are being asked to go through the various stages leading to adoption before the close of this evening's adjournment we can hardly claim to have all the time we should have to deal with it in any depth.

My first question is this. Does the minister believe that the bill should really receive royal assent this evening? Or does he not think that it might be more proper to give it consideration in depth, even though this might set back its final adoption by two or three weeks?

Hon. Mr. MacGuigan: Thank you, honourable senator. The government does not attach overriding importance to the adoption of this bill this evening. This is a relative matter. But it would be important, nevertheless, because of the concerns felt by many, particularly by the handicapped. In addition, as I have already stated, there are two groups who, more than others, will derive benefits from the act: women and the handicapped. For the handicapped, however, this legislation is truly symbolic and, for the two groups involved, it is in fact a matter of great moment. They are looking for a present—

Senator Flynn: An Easter present.

Hon. Mr. MacGuigan: Yes, an Easter present. If you are, indeed, in the spirit of the season, I think you should look at the matter in this light.

Senator Langlois: As long as it is no April Fool's joke!

Senator Flynn: No. Today is the thirtieth.

Be that as it may, how long did the Committee of the House have this bill before it?

Hon. Mr. MacGuigan: I am told that it held three sittings on the bill.

Senator Flynn: I see; but all in all, including Committee hearings?

Hon. Mr. MacGuigan: I am told that there were the two sittings which I attended and one other.

In addition the bill was before the house for further consideration over a period of three months. In the event we had an opportunity to deal with Mr. Hnatyshyn's amendment which, in a spirit of conciliation, the government saw fit to adopt. I do think, then, that we had all the time required for adequate consideration of the legislation.

In fact this is all a question of balance, really. We must consider on the one hand the concerns of the employers and, on the other, those of the handicapped. I feel that in this case we have struck a proper balance between the concerns of both groups.

Senator Flynn: I note that the Standing Committee of Justice and Legal affairs reported this bill, with amendments, on December 21. What amendments were, in fact, made

[Text]

qui avaient été apportées avant le 21 décembre? Si je comprends bien, depuis le 21 décembre, il y a seulement la modification dont vous avez parlé tout à l'heure, qui avait été proposée par monsieur Hnatyshyn à propos de la définition de «bona fide».

L'honorable M. MacGuigan: Nous avons vraiment accepté cette recommandation au comité. Je ne voudrais pas me fier à ma mémoire. J'aimerais inviter monsieur Strayer ou monsieur Low de raconter l'histoire du projet de loi devant le comité de la Chambre des communes. Je pense que monsieur Faggiolo peut témoigner à ce sujet.

M. G. Faggiolo, conseiller juridique, Section de la consultation du droit administratif: Au comité de la Chambre des communes sur les affaires juridiques, premièrement, il y a eu deux amendements à la clause 7 du bill. Ces amendements portaient sur l'article 14.(2) du projet de loi, lequel article a été subséquemment enlevé du bill. Le premier de ces amendements avait pour but d'étendre l'application de l'article 14.(2) à tous les chefs de discrimination.

Dans la version présentée par le gouvernement, l'article 14.(2) ne s'appliquait qu'aux personnes souffrant d'une déficience. Le deuxième amendement à l'article 14.(2) portait sur le troisième alinéa, c'est-à-dire l'alinéa c) du bill. Nous avons ajouté le concept d'indûment inacceptable.

Maintenant, le comité a aussi procédé à une modification de l'article 20 du projet de loi. Cette modification portait sur l'article 41(4) de la Loi canadienne des droits de la personne. Encore une fois il y a eu deux petites modifications à cet article 41(4). Dans la première version, l'article 41(4) s'appliquait aux installations, aux locaux, à l'équipement et aux opérations d'une entreprise. Compte tenu que cette version aurait restreint les pouvoirs que possède actuellement la Commission canadienne des droits de la personne, le comité a décidé de limiter l'application de l'article 41(4) aux locaux et installations.

L'autre amendement est un amendement corrolaire. Il avait pour but de clarifier la portée de l'article 41(4), sans trop changer le contenu de la disposition elle-même.

Finalement, le comité a apporté deux modifications à l'article 29 du projet de loi. Ces modifications avaient pour but d'autoriser la proclamation, dans chaque territoire séparément, de la proclamation qui y déclarait qu'en ce qui concerne les employés, les gouvernements territoriaux et leurs organismes, la Loi canadienne des droits de la personne ne s'appliquait pas. L'objectif de l'amendement a pour but d'assurer qu'il n'y aura pas de proclamation à moins qu'il n'existe une protection équivalente à celle dont ces personnes jouissent actuellement en vertu de la Loi canadienne des droits sur la personne.

L'honorable M. MacGuigan: Nous avons travaillé fort à notre comité.

Le sénateur Tremblay: J'ai une question supplémentaire, madame le président, aux remarques qui ont été faites au sujet de l'article 20 du projet de loi qui amende l'article 41(2) et 41(4), plus précisément 41(4) de la loi actuellement en vigueur. Je dois souligner tout d'abord, comme l'a fait le sénateur Flynn, que nous avons eu très peu de temps pour

[Traduction]

before that date? If I understand correctly there has only been one amendment since then, the one to which reference has been made, that moved by Mr. Hnatyshyn dealing with the definition of *bona fide*.

Hon. Mr. MacGuigan: I seem to remember that that amendment was actually carried in committee. I would not like to rely entirely on my memory so that I might as well call on Mr. Strayer or Mr. Low to tell us of the progress of the bill through the House of Commons committee. Or perhaps Mr. Faggiolo could enlighten us on that point.

Mr. G. Faggiolo, General Counsel, Advisory and Administrative Law Section: The House of Commons committee on Justice and Legal Affairs made two amendments to clause 7 of the bill. Those related to Section 14(2) of the act which, in fact, was subsequently removed from the bill. The first of these amendments was designed to extend the provisions of section 14(2) to all grounds of discrimination.

In its original form, as introduced by the government, section 14(2) was made to apply solely to the handicapped. The second amendment to section 14(2) effected a change to paragraph 3, *i.e.* to paragraph (c) of the bill itself. We have added the concept of undue unacceptability.

In addition the committee also proceeded to amend clause 20 of the bill, dealing with Section 41 of the Canadian Human Rights Act. Here again two minor amendments were made to this section 41(4). In its original form that section was made to apply to the facilities, premises, equipment and operations of a business. However, because of the fact that this version would have restricted those powers at present vested in the Canadian Human Rights Commission, the committee thought it wise to limit the application of section 41(4) to premises and facilities.

The other amendment is correlative in nature. It was designed to clarify the meaning of section 41(4) while leaving the contents of the provision itself substantially unchanged.

Finally the committee amended section 29 of the bill in two respects. These were designed to authorize the proclamation, in each of the two territories separately, of that portion of the act which exempts from its provisions the employees of the territorial government and of their agencies. The purpose of the amendment is to ensure that there be no proclamation unless there does exist protection equivalent to that now enjoyed by such persons under the Canadian Human Rights Act.

Hon. Mr. MacGuigan: We did work hard in our committee.

Senator Tremblay: I have a supplementary question, Madame Chairman, following the questions put with regard to clause 20 of the bill which seeks to amend sections 41(2) and 41(4) of the present act, more specifically the latter. I should point out at the outset, as Senator Flynn has done, that we have had very little time to look into the proposed legislation.

[Text]

étudier le projet, nous ne sommes pas toujours sûrs de notre lecture même du projet. C'est un projet assez compliqué. Mais à la première lecture je dirais . . .

Le sénateur Frith: Excusez-moi, vous parlez de l'article 44 de la loi actuelle.

Le sénateur Tremblay: C'est l'article 20 du projet de loi actuel.

L'honorable M. MacGuigan: Du projet lui-même.

Le sénateur Tremblay: Je réfère à l'article 41(4).

Le sénateur Frith: 41(4) de la loi présentement en vigueur.

Le sénateur Tremblay: Oui. On retrouve ce dont je parle à la page 9 du projet de loi que nous avons devant nous. À première vue, les remarques qui viennent d'être faites semblent s'appliquer à la version anglaise et limitent à . . .

. . . the premises or facilities of the person found to be engaging or to have engaged . . . etc.

Quant à la version française, la première lecture ne me semble pas limiter de cette façon aux locaux ou installations la matière en cause, car la version française se lit comme suit:

Le tribunal qui, à l'issue de son enquête, juge fondée une plainte portant sur une déficience et estime que les locaux ou les installations, les activités ou le matériel de l'auteur de l'acte discriminatoire doivent être adaptés . . .

Est-ce que je lis mal ou est-ce que je comprends mal?

M. Faggiolo: Il s'agit d'une erreur qui a été commise lorsque le rapport de la Chambre des communes a été incorporé dans le bill C-141.

Ce sont des choses qui arrivent.

Le sénateur Tremblay: Alors, si je comprends bien la correction de l'erreur consisterait à abroger les mots «les activités ou le matériel»?

M. Faggiolo: Oui, exactement.

Le sénateur Tremblay: Comme la chose a été faite du côté de la version anglaise.

M. Faggiolo: Oui, comme cela a été prévu dans le rapport du comité de la Chambre.

Le sénateur Tremblay: Je prends note de la chose. Qu'est-ce qui se passe dans des cas comme ceux-là, lorsqu'une erreur est reconnue. Si nous adoptons la loi tel que rédigée, l'erreur va demeurer dans le texte législatif.

Le sénateur Frith: L'erreur est seulement dans une version. Il y a quelque chose dans la Loi sur l'interprétation à ce sujet.

Le sénateur Flynn: Il y a un moyen technique pour corriger l'erreur.

M. François Lafontaine, conseiller législatif, Section de la législation, ministère de la Justice: Dans la mesure où c'est une correction technique, je ne pense pas qu'il soit nécessaire de retourner devant la Chambre des communes, car il s'agit véritablement d'une erreur technique dans une version. Cela n'affecte pas la substance du projet de loi.

[Traduction]

In fact we are not even sure we are reading it properly. It is a fairly complicated piece of legislation. At first blush, though, I should think that . . .

Senator Frith: I am sorry, you are talking of section 44 of the act as it stands.

Senator Tremblay: That is clause 20 of the bill.

Hon. Mr. MacGuigan: Of the bill itself.

Senator Tremblay: My reference is to section 41(4).

Senator Frith: 41(4) of the present act.

Senator Tremblay: Quite so. What I am referring to appears of page 9 of the bill now before us. At first sight the remarks which have just been made would seem to apply only to the English version of the act and deal with

. . . the premises or facilities of the person found to be engaging or to have engaged . . .

The French wording, as first sight at least, does not appear to provide such a limitation in respect of the premises or facilities involved. It reads as follows:

Le tribunal qui, à l'issue de son enquête, juge fondée une plainte portant sur une déficience et estime que les locaux ou les installations, les activités ou le matériel de l'auteur de l'acte discriminatoire doivent être adaptés . . .

Am I not reading this right, or do I misunderstand the question?

Mr. Faggiolo: This is a mistake made when the report of the House of Commons committee was incorporated into Bill C-141.

These things happen.

Senator Tremblay: So that if my construction is correct the effect of the correction would be to strike out "activities and equipment".

Mr. Faggiolo: Precisely.

Senator Tremblay: As has been done in the English version?

Mr. Faggiolo: Yes, as directed by the House committee in its report.

Senator Tremblay: I will note that. But what happens in such cases when a mistake is discovered. If we were to adopt the bill in its original form, the mistake would be incorporated in the law.

Senator Frith: The mistake only appears in one version. There is something about things like that in the Interpretation Act.

Senator Flynn: There are technical means to correct such mistakes.

Mr. François Lafontaine, Legislative Advisor, Legislative Section, Department of Justice: To the extent this is merely a technical correction I do not think there is any requirement to go back to the House of Commons. This is a clear case of a technical error in one version. It does not involve the substance of the act.

[Text]

Le sénateur Frith: La correction se trouvera éventuellement dans cette loi. De temps en temps, je crois qu'il y a un article dans la Loi sur l'interprétation ou dans la Loi sur les langues officielles qui traite de difficultés comme cela. Dans ce cas-là, la version anglaise peut être choisie.

M. Lafontaine: Dans ce cas, je pense que cela constituerait un pis-aller d'attendre la loi corrective pour faire les modifications. Je pense que la modification, si possible, devrait être faite avant, parce que quand même la loi corrective, malgré que ce soit un processus assez rapide de législation, cela peut prendre quand même un an, ou peut-être plus dans certains cas, avant que ça ne soit adopté. Dans les circonstances, il me semble que cela a été un oubli clérical ou une erreur d'impression, à savoir de modifier la version française.

Le sénateur Flynn: Je pense qu'il y a un autre moyen. Madam Chairman, I thought there was a method of correcting technical errors of this kind.

The Chairman: I believe you are quite right, Senator Flynn. In my experience, in this committee, where there has been a purely technical error in the past, we have not had to revert to any formal amendment at all. We have simply drawn attention to it.

M. Lafontaine: Il serait peut-être aussi utile de vérifier le texte de la modification proposée et voir si la version française était correcte à ce moment.

L'honorable M. MacGuigan: Je pense que M. Low peut répondre à cette question.

Le sénateur Tremblay: En tout cas, je m'excuse de causer tous ces ennuis. Je pense que cela valait la peine de souligner le point.

L'honorable M. MacGuigan: C'est une bonne lecture que vous avez faite du bill.

Le sénateur Tremblay: Avec votre permission madame le président, j'aurais encore quelques questions à poser, à moins que quelqu'un d'autre n'ait des questions à poser immédiatement.

Le sénateur Flynn: Non, allez-y.

M. Low: Il me semble que le bill adopté par la Chambre des communes n'inclut pas les mots qui se trouvent dans le bill devant ce comité. Le comité a adopté un amendement dans le rapport qui est imprimé au hansard du 21 décembre 1982, pour amender l'article 20, pour «retrancher les lignes 5 et 6 à la page 9 et pour les remplacer par ce qui suit». C'est le bout de phrase qui nous intéresse. Les mots importants qui sont inclus dans le bill, par décision du comité de la Chambre des communes, sont:

Sur une déficience et estime que les locaux ou les installations...

Cela se trouve dans la version anglaise, mais pas dans la version française; nous continuons, par une erreur d'impression, de retrouver ces mots. Dans mon esprit, le bill tel qu'adopté à la Chambre des communes n'inclut pas ces mots. Il y a eu une petite erreur d'impression.

[Traduction]

Senator Frith: The correction will appear in the act in due course. We can, on occasion, correct such mistakes. There is, I think, some provision in the Interpretation Act or in the Official Languages Act dealing with difficulties of that kind. It is open to us to select the English version if we so wish.

Mr. Lafontaine: In this instance I think we would be ill advised to wait until we have corrective legislation before us before making the necessary changes. I feel these should be made before, if possible. Though the adoption of corrective legislation can be a fairly speedy process, it might still take a year or so, even more in some cases, before the matter is finally disposed of. In this case I think this variation in the French version must be a clerical error, or possibly a printing error.

Senator Flynn: I should think there is another way. Madame le président, j'avais l'impression qu'il existait une façon de rectifier des erreurs de forme comme celle-ci.

Le président: Vous avez parfaitement raison, je pense, sénateur Flynn. Si je m'en remets à l'expérience que j'ai acquise ici, au Comité, chaque fois que dans le passé nous avons été saisi d'une erreur de pure forme, nous n'avons même pas eu à présenter officiellement une proposition d'amendement. Il a suffi de signaler la chose.

Mr. Lafontaine: It might be useful, as well, to check the wording of the proposed amendment to see if the French version was correct in that instance.

Hon. Mr. MacGuigan: I think Mr. Low can answer that question.

Senator Tremblay: In any case I am sorry to have caused so much trouble. I think that it was right, though, to make that point.

Hon. Mr. MacGuigan: It shows that you have read the bill carefully.

Senator Tremblay: If I may, Madam Chairman, I would have a few questions to put, unless someone would have questions to ask right away.

Senator Flynn: No; go ahead.

Mr. Low: It seems to me that the bill, as adopted by the House, does not include the words that appear in the bill now before the Committee. An amendment, made in committee, appears in that body's report, as printed in hansard for December 21, 1982. It is designed to amend section 20 by "striking out lines 5 and 6 on page 9 and replacing them with the words..." That is the phrase which is of interest to us. The important words used in the bill, in pursuance of a decision of the House of Commons committee are as follows:

...on a disability... finds that the premises or facilities...

That is to be found in the English version, but not in the French. Because of a printing mistake, they are still there. In my mind the bill, as adopted by the House of Commons, does not include those words. There has been a small printing error.

[Text]

L'honorable M. MacGuigan: Vous nous dites que le comité de la Chambre des communes a laissé tomber ces mots. L'imprimerie cependant ne les a pas enlevés.

Le président: C'est une erreur d'impression.

Le sénateur Flynn: Le comité devrait prendre note que la correction avait été ordonnée et que le bill devait être imprimé tel qu'il avait été adopté.

The Chairman: And when we bring it to our committee and print it we will do it the correct way. I think that is the easiest way of dealing with it.

Le sénateur Tremblay: Je reviens à l'article 7 du projet de loi que nous avons devant nous et qui inscrit les modifications à l'article 14 de la loi présentement en vigueur, ce qui se trouve à la page 3 du projet de loi que nous avons devant nous.

A cet article 7, on modifie l'article 14 pour indiquer ce qui ne constitue pas des actes discriminatoires. Dans l'alinéa 14.(1)a), je constate—encore une fois sauf erreur de lecture—que la version anglaise reproduit le texte de la loi actuellement en vigueur en gardant, par exemple, l'expression “on a *bona fide* occupational requirement” alors que, dans la version française, l'on employait l'expression «qu'ils découlent d'exigences professionnelles normales». Dans le texte de la loi en vigueur présentement, on a remplacé l'expression «normales» par l'expression «justifiées». J'imagine, comme l'indiquait tout à l'heure monsieur le ministre, que cette modification vient de l'expérience de la Commission et que plutôt que de s'en référer à l'expression «normales», ce qui suppose des normes, on a constaté qu'il serait plus commode de se référer plutôt à un processus de justification.

Ma question est tout simplement de demander une explication pour que l'on passe ainsi de l'approche normative à l'approche d'un simple processus de justification, ce qui transforme les choses peut-être d'une approche générale à une approche casuistique. Est-ce que j'ai bien lu? Tout d'abord, est-ce que c'est exact que cette transformation là...

M. Faggiolo: Il y a eu une transformation; lorsque la loi a été adoptée en 1977, l'expression était «exigences professionnelles normales». Or, une exigence professionnelle, dans un certain milieu, peut être discriminatoire tout en étant normale.

C'est pourquoi nous avons décidé, afin de refléter la version anglaise, de remplacer le mot «normales», par le mot «justifiées». Par cela nous suivons un peu l'exemple du Québec et du Nouveau-Brunswick qui utilisent, dans leur version française de leur loi, une expression qui est, dirons-nous, linguistiquement plus justifiée que l'expression «normales».

Le sénateur Flynn: *Bona fide*, en français veut dire la même chose.

Le sénateur Tremblay: Évidemment, j'allais maintenant retourner à la version anglaise et à l'expression *bona fide*. L'esprit de l'expression *bona fide*, est-ce que cela se réfère à un processus de justification cas par cas, ce qui expliquerait que

[Traduction]

Hon. Mr. MacGuigan: What you are telling us is that the House of Commons committee had removed those words and yet the Printing Bureau has left them in.

The Chairman: It is a printing mistake.

Senator Flynn: Our committee should note that the correction had been ordered and that the bill should have been printed as carried.

Le président: En sorte que lorsque nous en saisissons notre Comité et que nous en ordonnerons l'impression nous le ferons comme il faut. C'est la façon la plus simple de régler la question.

Senator Tremblay: May I now return to clause 7 of the bill now under consideration. This clause is designed to amend in various respects section 14 of the act in its present form. These amendments are to be found on page 3 of the bill before us.

This clause 7 amends 14 by specifying those acts which are not to be deemed discriminatory. In section 14(1)a) I note—again saving any possible misconstruction—that the English version effects no change in the legislation as it now stands. It still speaks, for example, of a “*bona fide* occupational requirement” whereas, in the French version, the reference was to “exigences professionnelles normales”. In the wording of the act as it now stands the word “normales” has been replaced by the word “justifiées”. I should imagine, Mr. Minister, that that amendment has been suggested by the experience of the Commission. Rather than speak of “normales”, which does suggest the existence of a norm or standard it has been found better to speak of some process of justification.

The only purpose of my question is to obtain some explanation. Why are we moving away from a normative approach in favour of a simple process of justification? Might this not mean that instead of dealing with the matter in a general kind of way we are adopting some form of casuistry? Is my construction right? To begin with does this change really...

Mr. Faggiolo: There has indeed been a change. When the original act was adopted in 1977, the words used were “exigences professionnelles normales”. Now an occupational requirement in some places may be discriminatory while being perfectly normal.

That is why we felt, to reflect more accurately the meaning of the English version, to replace the words “normales,” by the word “justifiées”. In so doing we have, to some extent, followed the lead of Quebec and New Brunswick who both use, in the French version of their statutes, a word which, in a manner of speaking, has a sounder linguistic base than the word “normales”.

Senator Flynn: “*Bona fide*” in French means the same thing.

Senator Tremblay: Obviously. I was about to revert to the English version and to the expression *bona fide*. Does *bona fide* really suggest a case by case justification process? In that instance it might explain why we have adopted the same approach by using “justifiées” in French.

[Text]

l'on est passé à la même approche avec l'expression «justifiés», en français?

Alors ma question serait celle-ci: Me référant de nouveau à l'expérience jusqu'à maintenant, au cours des cinq dernières années de la Commission, est-ce que cette interprétation de *bona fide* ou celle de «normales» ou «justifiées», a prêté à des difficultés?

Est-ce qu'il y a une sorte de jurisprudence qui s'est établie à cet égard.

M. Faggiolo: Premièrement, je voudrais dire quelques mots sur l'origine du concept de *bona fide*. C'est un concept américain qui a été incorporé dans les lois canadiennes visant à prohiber la discrimination. Le concept a été interprété aux États-Unis et au Canada comme se justifiant aux normes d'emploi discriminatoire qui sont injustifiées, qui n'ont aucun fondement, objectif et même parfois subjectif. Un exemple: Un employeur peut dire: Je n'engage pas les personnes dont la vision n'est pas parfaite. Or, l'examen du poste et des exigences de ce poste peut révéler qu'en fait, les exigences de l'employeur sont excessives. Dans ce cas-là, la distinction que l'employeur impose n'est pas justifiée. C'est dans ce sens-là que les tribunaux interprètent le concept de *bona fide*, c'est-à-dire le concept qui implique une justification qui est raisonnable. C'est ce concept-là que nous croyons que la modification reflète maintenant d'une façon adéquate et plus exacte que la version précédente.

Le sénateur Lapointe: Alors, pourquoi n'employez-vous pas en français *bona fide*?

M. Faggiolo: Simplement parce que, au point de vue stylistique, cela impliquerait certaines...

Le sénateur Lapointe: Difficultés?

M. Faggiolo: Difficultés. Si l'on disait qu'elle découle d'exigences professionnelles *bona fide* en français, cela se lit beaucoup moins bien que «exigences professionnelles justifiées». La langue anglaise parfois accepte mieux les expressions latines que la langue française.

Le sénateur Tremblay: Je note que quant à moi, il s'agit là d'une découverte! Alors, *mutadis mutandis* s'interpréterait de la même façon.

J'ai une ou deux autres petites questions qui portent toujours sur cet article 14. L'article 14(1)c), j'ai constaté encore là, sauf erreur de lecture, que l'on a remplacé l'expression qui apparaît dans la loi actuellement en vigueur «secteur professionnel concerné», par «pour ce genre d'emploi», et là je lis le paragraphe au complet pour des fins de compréhension. Là, on veut dire que cela ne constitue pas un acte discriminatoire, c'est le début de l'article:

c) Le fait de mettre fin à l'emploi d'une personne en appliquant la règle de l'âge de la retraite en vigueur pour ce genre d'emploi;

Dans l'ancienne loi, on l'a comme suit, pour l'instant:

... dans le secteur professionnel concerné.

Alors, cette fois-ci, l'on dit: «pour ce genre d'emploi». Ceci, évidemment réduit le champ d'application.

[Traduction]

My question, then, is this. Referring once more to the experience gained up to this time, over the last five years of the Commissions life, is it a fact that the interpretation of *bona fide* or that of "normales", or again that of "justifiées" has led to any difficulty?

Have we any precedents to go by in the matter?

Mr. Faggiolo: Before answering that question may I say something about the origin of the *bona fide* concept? It is in fact an American concept which has been brought into Canadian anti-discriminatory legislation. In the United States as well as in Canada it has been interpreted as applicable to discriminatory employment practices which are altogether unjustified on any objective or even subjective basis. Here is an example. A employer says: "I refuse to hire people who do not enjoy 20/20 vision." Now the actual requirements of the job are such that, on examination, the employers' requirements are proved to be excessive. In those cases, then, the distinction imposed by the employer has no justification. It is in that way that the courts have interpreted the *bona fide* concept", as implying the concept of reasonable justification. The amendment, in our view, does reflect that concept more adequately and accurately than did the previous wording.

Senator Lapointe: Why do you not use the words *bona fide* in French?

Mr. Faggiolo: Simply because in French this would involve us in certain...

Senator Lapointe: Difficulties?

Mr. Faggiolo: Difficulties, yes. If we were to speak of "exigences professionnelles" *bona fide* it would not read as well as "exigences professionnelles justifiées". The English language does occasionally accept Latin words more readily than French.

Senator Tremblay: This is news to me! So that "mutatis mutandis" would be interpreted in the same way?

I have one or two other questions, again concerning section 14. I have noted—though I might not be reading this as I should, as I was saying—that the words "secteur professionnel concerné" have been replaced by the words "pour ce genre d'emploi". I might as well read the whole subsection for clarity's sake. The section itself opens with the words: "It is not a discriminatory practice if..." Then, further down, we read, at (c):

an individual's employment is terminated because that individual has reached the normal age of retirement for employees working in positions similar to the position of that individual;

Previously the reference, in French, was:

... to "the professional area involved".

... whereas we now read "pour ce genre d'emploi", which obviously reduces the area of application.

[Text]

Alors, je repose ma question. J'imagine que c'est l'expérience de la Commission qui a amené à cette conclusion qu'il y avait lieu de réduire le champ d'application en passant «du secteur professionnel concerné» à «ce genre d'emploi». Ceci serait de façon à limiter les cas de soustraction de l'application générale de la loi, soustraction qui s'effectue par le fait que tel fait ne constitue pas un acte discriminatoire. Le registre des actes discriminatoires, ou non-discriminatoires, se trouve ainsi réduit du secteur professionnel en cause, au genre d'emploi dont il est question.

M. Faggiolo: Enfin, ici, sénateur, c'est une question de jugement. Nous croyons que l'expression «le secteur professionnel concerné», que nous retrouvons dans la version première de la loi, ne reflète pas exactement l'expression anglaise «working in positions similar to the position of that individual». C'est pourquoi nous avons, afin de coordonner encore une fois les deux versions, fait une petite modification à la version française de la loi.

Le sénateur Tremblay: C'est une modification assez substantielle. Je ne conteste pas le motif. Effectivement, en lisant le texte anglais, l'on voit qu'il était plus restreint que le texte français, mais l'opération de réduire le champ d'application est effectivement assez considérable, passant «d'un secteur professionnel», à «un genre d'emploi».

J'ai une dernière question sur cet article 14(1)e), où ce n'est pas considéré comme discriminatoire;—là je reprends le début de l'article 14(1)e), à la page 4 de notre projet; n'est donc pas discriminatoire:

Le fait qu'un individu soit l'objet d'une distinction fondée sur un motif illicite, c'est celle-ci...

Je comprends cette distinction.

... est reconnu comme raisonnable par une ordonnance de la Commission des droits de la personne rendue en vertu du paragraphe 22(2);

Toujours par comparaison avec la loi actuellement en vigueur, celle-ci prévoyait que l'on limite cette possibilité de soustraction aux jeux des actes discriminatoires, au fait qu'un individu soit ailleurs, qu'en matière d'emploi, objet de distinction fondée sur l'âge.

Alors on se trouve ainsi à élargir considérable tous les facteurs de discrimination, si je pourrais dire, le pouvoir discrétionnaire de la Commission de soustraire, lorsqu'elle aura apporté le jugement de raisonabilité; on élargit ce pouvoir en touchant, alors qu'il était limité à quelque chose de très précis dans la loi antérieure, l'âge. D'ailleurs, même l'âge n'était défini que dans les domaines autres que l'emploi.

Alors, bien sûr que tout le problème se noue autour de la définition que la Commission se donne ou s'est déjà donnée ou se donnera du «raisonnable», «d'une distinction fondée sur un motif illicite».

J'imagine qu'elle a déjà formulé dans la limite peu restreinte de la loi en vigueur, une certaine définition du caractère raisonnable requis pour un fait de discrimination. Je me pose cependant le problème de savoir comment vous voyez que la Commission va procéder pour se donner une définition du «raisonnable», maintenant que le champ est très largement

[Traduction]

So I will repeat my question. I should imagine that it is the experience of the commission which had led to this conclusion. It is felt now that by moving from "secteur professionnel concerné" to "genre d'emploi" we will be restricting the number of exemptions from the general application of the act, exemptions based on the fact that acts of that kind shall not be considered to be discriminatory. The ambit of this provision is thereby reduced. Among possible cases of discrimination—or non discrimination—we will no longer reckon those involving an occupational area, but only similar types of employment?

Mr. Faggiolo: This, senator, is a matter of judgment. We feel that the words "secteur professionnel concerné", as they appeared in the original version of the act, did not accurately reflect the purport of the english wording "working in positions similar to the position of that individual". That is why—again to coordinate the two versions—we brought in this minor amendment to the French text.

Senator Tremblay: It is a fairly substantial amendment. I am not questioning the motive. Indeed it does appear that the English version was more restrictive than the French. Still this reduction in the scope of application, from "secteur professionnel" to "genre d'emploi" is not inconsiderable.

I have one last question on this section 14(1)e). "It is not a discriminatory practice if..." Those are the opening words of the section, i.e. 14(1)e), page 4 of this bill. So, then, it is not a discriminatory practice if

an individual is discriminated against on a prohibited ground...

I understand that distinction

... in a manner that is prescribed by guidelines issued by the Canadian Human Rights Commission pursuant to subsection 22(2) to be reasonable;

Again comparing this clause with the present wording of the act, it would appear that it was sought to limit the possibility of exemption from anti-discriminatory provisions to those cases where an individual, somewhere else, was discriminated against because of age.

If this is the case we are effecting a considerable extension of all factors of discrimination, so to speak, by extending the Commission's discretion. When the Commission feels that the discrimination is reasonable, it may so find, whereas, under the former act, we were dealing with something which was strictly limited, that is the matter of age. In addition even age was defined in respect only of areas other than employment.

The whole matter now revolves around the way in which the Commission will henceforth be defining—or has defined until now—the word "reasonable" in regard to "prohibited ground of discrimination".

I should imagine that such a definition has already been formulated within the rather unrestricted ambit of the present legislation. There is, I suppose, some definition of what constitutes a reasonable ground for discrimination. Still, I wonder how the Commission proposes to go about defining "reason-

[Text]

ouvert et que ce champ comporte des matières beaucoup plus floues que l'âge.

Le sénateur Frith: C'est limité en matière d'emploi, également; c'est dans les deux sens.

Le sénateur Tremblay: C'est ça, dans les deux sens.

M. Faggiolo: Merci, sénateur; premièrement, un petit mot sur le processus. La Commission canadienne des droits de la personne procède par voie de directives. M. Gordon Fairweather, président de la Commission, a pris il y a quelques jours l'engagement de consulter les diverses personnes intéressées par les directives, de sorte qu'avant que la Commission n'adopte des directives, il y aurait une consultation avec le secteur privé, de même que les personnes visées ou qui bénéficieraient d'une directive.

Deuxièmement, ceci dit, la Commission canadienne des droits de la personne a déjà émis des directives en ce qui concerne l'âge, en vertu de la version existante de l'article 14(1)(e).

Ces directives se rapportent à des situations comme le traitement des enfants, le traitement des personnes âgées. Je vais vous donner simplement un exemple: parce qu'une personne âgée qui fait affaires avec une banque a parfois droit à un intérêt un peu plus élevé sur son compte d'épargne, alors, un individu pourrait dire que ceci est un traitement discriminatoire; pourquoi est-ce que moi, âgé de moins de 65 ans, n'ai-je pas droit à ce supplément d'un quart de 1 p. 100 et de soumettre une plainte à la Commission canadienne des droits de la personne.

Évidemment, la Commission considère que ce genre de chose pourrait être acceptable; elle peut émettre et a émis des directives dans le passé. Dans le futur, elle va sans doute pouvoir le faire aussi.

Prenons un autre exemple. Le gouvernement a un édifice historique qui n'est pas accessible aux personnes handicapées. L'on pourrait faire certaines modifications à l'édifice, mais si l'on rendait l'édifice totalement accessible, son caractère historique pourrait être détruit. Alors, la Commission, utilisant ce pouvoir, pourra après consultations, naturellement, émettre des directives en vue de protéger les édifices historiques.

Encore, prenons un autre exemple: La petite entreprise. Une personne peut avoir une entreprise familiale et œuvrer dans le domaine fédéral.

Cette personne peut donner préférence aux membres de sa famille. Encore une fois, les directives adoptées en vertu de l'article 14(1)e) permettraient à la Commission de rejeter les plaintes en ce qui concerne la discrimination dans les petites entreprises.

Toutes ces directives, naturellement, comme vous l'avez mentionné, devront être raisonnables. Ce sera à la Commission de déterminer la raisonabilité du contenu d'une directive.

Le sénateur Tremblay: J'ai une question complémentaire. Prenons l'exemple du harcèlement qui est maintenant couvert. Auparavant ce n'était que l'âge et maintenant le harcèlement sera aussi objet possible d'ordonnance sur la base du raisonnable, pour dire que telles actions perçues par au moins une des

[Traduction]

able" not that the whole field is thrown wide open and includes things far more difficult to determine than age.

Senator Frith: But it is limited to employment as well. It works both ways.

Senator Tremblay: Yes, it works both ways.

Mr. Faggiolo: Thank you senator. First a word on the process. The Canadian Human Rights Commission proceeds by way of directives. The chairman of the Commission, Mr. Gordon Fairweather, only a few days ago, undertook to consult with the various parties involved by these directives so that these will not be made by the Commission without prior consultation with the private sector, as well as with other people, those to whom such directives are directed or who would benefit from them.

This being said, it should be pointed out that the Commission has already issued various directives in respect of age, under the provisions of section 14(1)(e) in its present form.

These directives deal with such matters as the treatment of children or of the elderly. Here is an example. Older people who deal with banks often enjoy certain privileges, such as somewhat higher return on their savings. It could be claimed that this is a discriminatory practice. Why is it, it might be argued, that because I have not yet reached the age of sixty-five, I am deprived of this supplementary benefit of a quarter of one per cent more interest on my savings? So why not complain to the Canadian Human Rights Commission?

Obviously the Commission might find nothing objectionable in this kind of advantage. It could issue directives in this respect and, indeed, has done so in the past. In future it will no doubt be able to continue to do so.

Let us look at another example. The government owns a historic building which is not accessible to the handicapped. It could be modified to some extent, but if it were made entirely accessible its historic value might be completely destroyed. Acting under the authority vested in it the Commission might—after consultation of course—issue directives designed to protect historic buildings.

Another example: small businesses. A person might operate a small business and yet operate under federal jurisdiction.

Such a person may give preferential treatment to a member of his family. Here again the directives issued under section 14(1)e) will empower the Commission to reject complaints with regard to discrimination in small businesses.

But of course, as you have stated, all this should be reasonable naturally. It is up to the Commission to determine the reasonableness of the contents of a directive.

Senator Tremblay: I have a question about that. Take the matter of harassment, which is now covered. Until now only matters relating to age could be dealt with by means of directives based on reasonableness. Now this is to be extended to harassment. It will be possible to find that though one at

[Text]

parties comme étant du harcèlement, ne constituent pas un acte discriminatoire ou sujet à l'application générale de la loi.

Il y aura des problèmes, à ce moment-là. La définition de «harcèlement» est la définition de l'acte qui constitue du harcèlement. A ce moment-là, si l'acte est considéré par une ordonnance, ou est jugé par une ordonnance de la Commission comme raisonnablement harcelant et non déraisonnablement harcelant, il ne sera pas classé parmi les actes condamnés, si l'on peut dire.

Je pense bien que l'on pourrait avoir un débat infini là-dessus, mais j'avoue que le flou introduit par l'élargissement du champ auquel s'appliquerait cette disposition discrétionnaire de la part de la Commission, va probablement se prêter à une longue élaboration et espérons qu'une jurisprudence elle-même raisonnable, de la part de la Commission, finira par clarifier les choses. Je ne voudrais pas engager un débat, je voudrais simplement attirer l'attention sur cette difficulté que la réalité va imposer à la Commission.

L'honorable M. MacGuigan: Sénateur Tremblay, on ne peut pas nier la discrétion placée entre les mains de la Commission. L'on doit aussi considérer la possibilité d'un appel devant les tribunaux, pour la résolution d'un point de dispute. Alors, il y a un «check» envers la Commission, et c'est nécessaire.

Le sénateur Tremblay: J'aurai d'autres questions, mais je vais maintenant laisser la parole à d'autres.

Le sénateur Bosa: Madame le président, j'ai deux questions très courtes pour le ministre. La première est en français et la deuxième sera en anglais, pour vivre l'esprit du bilinguisme. Est-ce que monsieur le ministre pourrait nous dire si la Loi canadienne sur les droits de la personne, se conforme aux droits de la personne des Nations-Unies.

L'honorable M. MacGuigan: Je le pense certainement. S'il y a une différence, ça peut être scruté par les cours ou par notre projet de loi de reconsidérer toutes nos lois et nos relations en lumière de la Charte. Nous sommes en train de reconsidérer tous nos droits et notre réglementation. Je ne sais pas si nous avons ici, dans ce projet de loi, terminé notre reconsidération de cette loi à la limite de la Charte. M. Martin Low, notre expert en ce domaine, peut nous dire la réponse.

M. Low: Merci. Madame le président, je dois avouer que l'effet de cette loi-ci, la Loi sur les droits de la personne, c'est une mesure pour mettre en œuvre nos obligations sur le plan de l'égalité, le plan non-discriminatoire dans l'impact international et les autres obligations internationales du Canada dans le domaine des droits de l'homme, comme pratique des Nations-Unies.

Le champ d'application, surtout, est beaucoup plus large que les questions d'égalité. Alors, dans la mesure où l'on traite des questions de discrimination dans cette loi-ci, il est évident que l'on essaie de se conformer à nos obligations internationales. En effet, je dois dire également qu'il y a certaines ques-

[Traduction]

least of the parties involved may feel that the matter complained of is harassment, it does not in fact constitute determination and is therefore not subject to the general provisions of the act.

There will of course be problems. The definition of harassment is, in fact, the definition of the act which constitutes harassment. In such instances if the Commission rules that the harassment is reasonable—and not unreasonable—it may not be classed as a prohibited act, so to speak.

I think that we could debate that matter *ad infinitum*. The vagueness of the concepts which will now be introduced as a result of the extension of the discretionary powers of the Commission shall, in all probability, lend itself to considerable elaboration. Let us hope that the Commission itself will create jurisprudence which will, in itself be reasonable, so that we eventually know where we stand. I have no wish to engage in a debate on the matter. My only purpose was to address the difficulty which the Commission will have to deal with, by the very nature of things.

Hon. Mr. MacGuigan: Senator Tremblay, there is no question but that the Commission will enjoy considerable discretionary powers. There is also the matter of possible appeal to the courts for the resolution of litigious points. So that there is a check as far as the Commission's actions are concerned. And that is necessary.

Senator Tremblay: I would have other questions, but I think I would let other people have the floor.

Senator Bosa: Madam Chairman, I have two very brief questions to direct to the minister. I will put the first one in French and the other in English, in a true spirit of bilingualism. Could the minister tell us if the Canadian Human Rights Act conforms to the United Nations Charter of Human Rights?

Hon. Mr. MacGuigan: I should certainly think so. If there should be any difference it could be looked into by the courts or considered as a part of our general review of our entire body of legislation and relationships in the light of that Charter. We are at present engaged in such a review of all our legislation and regulations. I do not know if we actually have concluded that review as far as this particular bill is concerned to find whether it conforms to the Charter. Our expert in these matters is Mr. Martin Low. He can give us the answer.

Mr. Low: Thank you, Madam Chairman. This particular act, I might say, the Canadian Human Rights Act, is an attempt on our part to live up to our obligations with regard to equality, looking to the removal of discriminatory practices, taking into account their international impact or the other international obligations contracted by Canada in the area of human rights as they are envisaged by the United Nations.

But the area of application, in this case, extends far beyond the mere matter of equality. To the extent this act deals with discrimination it is obvious that we are attempting to live up to our international commitments. I should add, though, that

[Text]

tions statutaires dans lesquelles il y a des questions d'égalité qui ne relèvent pas de la compétence de la Commission.

L'on peut penser à des questions comme l'article 12, paragraphe 1(b) de la Loi sur les Indiens, qui est peut-être une distinction statutaire dans la loi. La Commission ne peut pas s'en mêler et là, la Loi sur les droits de la personne n'affecte pas cela.

C'est le genre de travail que l'on fait pour s'assurer que les questions d'égalité selon la Charte, selon les lois fédérales, seront en conformité avec les obligations de l'égalité selon la Charte, qui nous donneront de meilleures mesures de nous conformer avec les obligations internationales.

Senator Bosa: The other question I would like to put to the minister concerns paragraph 1, of which the first four lines read:

every individual should have an equal opportunity with other individuals to make for himself or herself the life that he or she is able and wishes to have,

How does that apply to a person who is age 65 and wishes to continue his employment for a few more years? Under this clause will that person be able to continue employment, notwithstanding the fact that there may be retirement pension plans that come into play when a person reaches age 65?

Hon. Mr. MacGuigan: The first thing I would say is that this is not the change we are making in this clause. The change we are making is the addition of the words "family status, disability". May I consult with my colleagues for a moment on the rest of your question?

The point you are raising comes under the Charter rather than under this act. This act provides in the original section 14 that an employee's employment can be terminated when he has reached the normal age of retirement for employees working in positions similar to his. I don't think this question has been settled yet under the charter. Martin Low is our expert on the charter. Is there not a challenge of that kind now being made?

Mr. Low: As yet there is no legal challenge, but it is certainly a question we will have to look at very carefully between now and April 17, 1985.

Senator Bosa: Has not a fireman from the Borough of Etobicoke initiated a challenge?

Mr. Faggiolo: The Etobicoke case went to the Supreme Court under the Ontario Human Rights Code. The Ontario code states that there can be no discrimination if one wishes to terminate employment beyond the age of 65. In the case we are talking about, the employee was between 60 and 65.

The Borough of Etobicoke had a policy of terminating the employment of firemen at age 60. The Supreme Court of Canada had an opportunity to examine that policy in light of the *bona fide* occupational requirement clause. It found that

[Traduction]

there are statutory matters, also involving equality, which do not come under the purview of the Commission.

In this connection we could refer to section 12, subsection 1(b) of the Indian Act, which might be said to be a statutory distinction within the meaning of this act. The Commission is not competent to look into that matter. The Canadian Human Rights Act does not apply in that case.

That is the type of activity we are engaged in with a view to ensuring that all that we do with regard to equality, under the Charter as well as under federal legislation, will be in conformity with the commitments we have entered into concerning equality, under the Charter. This should provide us with better machinery to meet our international obligations.

Le sénateur Bosa: L'autre question que je voudrais poser au ministre a trait à l'article dont les quatre premières lignes se lisent ainsi qu'il suit:

... tous ont droit, dans la mesure compatible avec leurs devoirs et obligations au sein de la société, à l'égalité des chances d'épanouissement...

Comment cela s'applique-t-il à une personne âgée de soixante-cinq ans qui voudrait conserver sa situation pendant quelques années encore? Cette disposition permet-elle à cette personne de le faire malgré l'existence dans son entreprise de régimes de retraite qui imposent le départ à 65 ans?

L'honorable M. MacGuigan: A cela je dois commencer par répondre que là n'est pas la matière du changement introduit par cet article. Le changement consiste à ajouter les mots «situation de famille» et «déficience». Pour le reste de votre question me permettez-vous de consulter mes collaborateurs?

La question que vous soulevez est visée par la Charte plutôt que par cette loi-ci. Le premier état de l'article 14 disposait qu'on peut mettre fin à l'emploi d'une personne qui a atteint l'âge normal de la retraite pour les personnes exerçant des fonctions analogues aux siennes. Je n'ai pas l'impression que cette question ait été définitivement résolue sous le régime de la charte. Notre spécialiste de ces questions est M. Martin Low. Justement, est-ce que les tribunaux ne sont pas actuellement saisis de la question?

M. Low: Pour l'instant on n'a pas encore porté la chose devant la justice, mais il est certain qu'il faudra que nous nous y arrêtions très sérieusement d'ici le 17 avril 1985.

Le sénateur Bosa: Est-ce qu'un pompier du borough d'Etobicoke n'a pas porté la chose devant les tribunaux?

M. Faggiolo: L'affaire d'Etobicoke qui a fait l'objet d'un pourvoi devant la Cour suprême mettait en cause une affaire primitivement introduite aux termes du Code ontarien des droits de la personne. Celui-ci dispose en effet qu'on ne saurait conclure à la discrimination si on entend mettre fin à l'emploi d'une personne âgée de plus de soixante-cinq ans. Dans le cas qui nous occupe l'intéressé avait entre soixante et soixante-cinq ans.

La municipalité d'Etobicoke avait pour principe d'appliquer la retraite obligatoire aux pompiers à l'âge de soixante ans. La Cour suprême a eu l'occasion de juger de ce principe à la lumière de la notion de «motif justifiable» en matière d'occupa-

[Text]

the policy was unjustified and therefore said that the dismissal was contrary to the Ontario Human Rights Code.

At the federal level, we have a slightly different provision with respect to private sector employment. If I can paraphrase the words of 14(c), it is not a discriminatory practice if an individual's employment is terminated because that individual has reached the normal age of retirement for employees working in positions similar to the position of that individual. There have been a few cases before the Canadian Human Rights Commission regarding the question of the normal age of retirement. Some individuals were retired before 65 and they felt that they should be able to continue to work. Human rights tribunals deal with and examine an industry. In that industry they examine a given position and ascertain what is the normal age of retirement in respect of that position. Thus far, it seems that they work on a percentage basis. For example, with respect to cabin stewards or stewardesses, based on the number employed by Air Canada, CP Air and the various airlines, there is a determination of the percentage who retire at 60, 62, 63. The normal age of retirement then becomes basically that of the greatest number.

In the case of stewards and stewardesses, CP Air and Air Canada employ about 70 per cent and the age of retirement for this category in those establishments is the age of normal retirement.

A few moments ago the minister mentioned the question of legal challenge under the charter. This is possible, but the challenge will be against the mandatory retirement provision of the Canadian Human Rights Act or of the Ontario Human Rights Act or of the human rights act of any other province.

Hon. Mr. MacGuigan: That section of the charter is not yet in effect and won't be in effect until 1985, but certainly such challenges will be possible.

Mr. Faggiolo: I should mention that right now challenges are theoretically possible under the Canadian Bill of Rights, section 1(b), which recognizes the right to equality before the law and protection of the law. However, I would probably advise dealing with the charter.

Senator Bosa: One final question. It is important that lay people and not just lawyers understand the full purport of the charter of rights. Having said that, where does the Canadian Human Rights Act begin and where do the provincial human rights acts leave off? Does the Canadian Human Rights Act prevail? Are the acts in conformity with one another so that there are no conflicts?

[Traduction]

tion. Elle a jugé en l'espèce que le principe était injustifiable et a conclu, en conséquence, au caractère illicite du renvoi aux termes du Code ontarien des droits de la personne.

Du point de vue fédéral la situation est quelque peu différente en ce qui concerne les travailleurs du secteur privé. Si je puis me permettre d'exprimer en mes propres mots les dispositions de l'article 14c), mettons que dans le cas où on aurait mis fin à l'engagement d'une personne pour le motif qu'elle a atteint l'âge de la retraite généralement imposé aux personnes occupant une situation analogue à celle qu'occupe l'intéressé, on ne saurait parler de discrimination. La Commission canadienne des droits de la personne a été appelée à connaître de quelques affaires de ce genre. Quel est l'âge normal de la retraite? Dans certains cas l'intéressé à qui on avait imposé la retraite avant soixante-cinq ans avait l'impression qu'on devait lui permettre de conserver son emploi. Les tribunaux des droits de la personne connaissent d'un secteur industriel tout entier. Pour le secteur envisagé, donc, elle examine tel ou tel poste et détermine quel est l'âge de mise à la retraite généralement pratiqué en ce qui concerne les postes analogues. On a l'impression que, jusqu'ici, elle a travaillé au pourcentage. C'est ainsi, par exemple, que pour ce qui est du personnel de cabine des compagnies aériennes, on détermine le pourcentage des stewards ou des hôtesse de l'air qui font valoir leurs droits à la retraite à 60, 62 ou 63 ans. L'âge normal de la retraite devient donc, *ipso facto*, l'âge du départ du plus grand nombre.

Dans le cas du personnel du cabine, rappelons qu'Air Canada et CP Air en emploient environ 70 p. 100, en sorte que l'âge de la retraite, pour cette catégorie de travailleurs, dans ces institutions, est réputé être l'âge normal.

Il y a un instant le ministre évoquait la question d'une action en justice introduite aux termes de la charte. Il est en effet possible de se pourvoir devant les tribunaux, mais dans des affaires comme celles-là on attaquera les dispositions sur la retraite obligatoire de la Loi canadienne sur les droits de la personne, ou encore la loi ontarienne correspondante ou celles des autres provinces en matière de retraite obligatoire.

L'honorable M. MacGuigan: Cet article de la Charte ne s'applique pas encore et ne s'appliquera qu'à partir de 1985, mais il n'est pas douteux qu'il sera possible d'aller en justice.

M. Faggiolo: Je signale ici que ces actions en justice sont théoriquement possibles aux termes de la Déclaration canadienne des droits, article 1b), qui reconnaît le droit à l'égalité devant la loi et le droit à la protection des lois. Si j'avais un conseil à donner, cependant, ce serait de s'occuper surtout de la charte.

Le sénateur Bosa: Une dernière question. Il importe que tout le monde comprenne le but d'une charte des droits, le profane autant que le juriste. Cela dit où commence la Charte canadienne des droits de la personne et où commencent les lois provinciales correspondantes? La Loi canadienne sur les droits de la personne a-t-elle préséance? Ces divers textes sont-ils conformes les uns aux autres de façon à supprimer les motifs de divergence?

[Text]

Senator Frith: It is a question of whether the individuals are subject to federal or provincial jurisdiction.

Hon. Mr. MacGuigan: It is basically a question of jurisdiction, in the labour sense.

Senator Bosa: Then this only applies to that section of the work force or society that comes under the jurisdiction of the federal government?

Hon. Mr. MacGuigan: Yes.

Senator Tremblay: I have a supplementary to the question of Senator Bosa regarding the possibility of somebody not retiring at the age of retirement. Taking account of the fact that this bill is binding on Her Majesty in right of Canada, section 14(1)(b) reads as follows:

It is not a discriminatory practice if

(b) employment of an individual is refused or terminated because that individual

(i) has not reached the minimum age, or

(ii) has reached the maximum age

that applies to that employment by law or under regulations, which may be made by the Governor in Council for the purposes of this paragraph;

In fact, will it be the Governor in Council who will define the criteria there?

M. Faggiolo: Excusez-moi, monsieur le sénateur. Naturellement, la réponse varie selon que la norme se retrouve dans la loi ou dans un règlement. Si elle se trouve dans la loi, c'est le Parlement qui, naturellement, a adopté la norme. Si elle se trouve dans un règlement, c'est naturellement le gouverneur en conseil qui aura déterminé la norme.

Le sénateur Tremblay: Et, pour évoquer, comme l'a fait le sénateur Bosa, la Charte des droits, le Parlement, ou le gouverneur en conseil, habilité à ce faire par législation du Parlement, peut très bien le faire en vertu de l'article 1 de la Charte des droits, soit en vertu de la clause «nonobstant», si j'ai bonne mémoire. Il a tout le pouvoir pour le faire.

M. Faggiolo: Bien, en fait, je crois que nous avons ici des questions totalement différentes. Présumons que nous sommes après le 17 avril 1985, et que quelqu'un attaque les dispositions adoptées en vertu des règlements sur les pensions des fonctionnaires, lesquelles dispositions prévoient que l'âge de la retraite est de 65 ans. Alors, la contestation sera basée sur l'article 15. Si le gouvernement désire justifier ses règlements, il devra invoquer l'article 1 de la Charte, c'est-à-dire qu'il devra prouver que 65 ans, c'est raisonnable et justifié dans un état démocratique.

La deuxième question que vous avez soulevée, l'utilisation de la clause «nonobstant», évidemment, est une question politique. Je crois que le ministre pourrait vous répondre mieux que moi sur ce point.

Senator Tremblay: I am not asking a question about the wisdom of any action taken by Parliament or the Governor in

[Traduction]

Le sénateur Frith: Il s'agit de savoir si le justiciable se trouve dans un domaine de compétence fédérale ou provinciale.

L'honorable M. MacGuigan: C'est essentiellement une question de compétence, en ce qui concerne l'emploi.

Le sénateur Bosa: Cela ne s'applique donc qu'à cette partie de la population active sur laquelle le gouvernement fédéral a juridiction?

L'honorable M. MacGuigan: Oui.

Le sénateur Tremblay: J'ai une question supplémentaire qui fait suite à celle du sénateur Bosa au sujet de ceux qui n'entendent pas abandonner leur travail lorsqu'ils sont atteints par la limite d'âge. Si on songe que cette loi oblige Sa Majesté, du chef du Canada, et compte tenu des dispositions de l'article 14(1)(b), ainsi conçu:

Ne constituent pas des actes discriminatoires

b) le fait de refuser ou de cesser d'employer un individu

(i) qui n'a pas atteint l'âge minimal ou

(ii) qui a atteint l'âge maximal

prévu pour l'emploi en question par la loi ou les règlements que peut établir le gouverneur en conseil pour l'application du présent alinéa.

En somme les critères seront ici définis par le gouverneur en conseil?

Mr. Faggiolo: I am sorry senator. Naturally the answer would not be the same in the case of a standard defined in the act as in that of a standard set by regulation. If we have a standard set out in the act itself it has been put there, of course, by Parliament. On the other hand if the standard is defined by regulation, it would have been the Governor in Council's responsibility.

Senator Tremblay: Referring back to the Charter of Rights, as senator Bosa has done, Parliament or the Governor in Council, empowered to do so by an act of Parliament, can very well act in matters such as these, either under section 1 of the Charter of rights or under the "notwithstanding" clause, if I remember correctly. They have all the authority required.

Mr. Faggiolo: I feel we are dealing here with two entirely separate matters. Let us assume we are now past April 17, 1985. Let us further assume that someone has challenged those provisions dealing with public servants' superannuation which set the retirement age at 65. In that instance the challenge will be made under section 15. If the government wishes to justify its regulations it will have to refer to section 1 of the Charter. In other words it will have to show that sixty-five is a reasonable age, justifiable in a democratic country.

The second question you have raised relates to the "notwithstanding" clause. This, of course, is a political matter. I think the minister can answer your question better than I can.

Le sénateur Tremblay: Je ne suis pas en train de poser une question au sujet de l'opportunité d'une intervention éventuelle

[Text]

Council. I am just saying that he has the power to do so, with or without wisdom, which I don't question.

Hon. Mr. MacGuigan: I suppose that is right, senator. This is not a change in the act that we are making here. This is just a repetition of what is now in the act; it is not something that is changed.

Senator Hastings: Mr. Minister, my question falls into the category, I suppose, of a layman seeking guidance. I listened carefully to your introduction and I studied the bill and, as you correctly stated, the bill focuses on the disabled, the handicapped and women. However, you did indicate, Mr. Minister, that the concerns of your government were much broader and extended beyond those areas, and my question is whether the concern of your government might extend to a brutal case of discrimination which exists today in Saskatchewan and Alberta with respect to four inmates who are incarcerated under the authority of the National Parole Board.

If my memory serves me correctly, Mr. Minister, you were chairman of a committee which investigated prison conditions a few years ago and you did at that time question the discretionary power vested in that board.

As you know, the ingenious procedure known as "gating" has been challenged in the courts and has been found invalid by the Supreme Court of British Columbia, the Supreme Court of Ontario and the Appellate Division of the Federal Court and, as a result of those decisions, all the inmates who were "gated" in those provinces have been released in accordance with the law. The other four are resting in the Saskatchewan and Alberta penitentiaries.

I am wondering if your concern might extend to a Cadeau de Pâques for those four inmates until the final decision of the Supreme Court of Canada resolves this matter?

Hon. Mr. MacGuigan: Madam Chairman, I must say that I never equate any senator with a layman. When I hear a question such as Senator Hastings just posed, it makes it clear indeed that any senator can give any lawyer a good run for his money.

The situation to which he refers—with which I am not specifically familiar—I presume is a result of the fact that in the province of Saskatchewan the courts have not made a decision that gating is an illegal practice, and, therefore, the prisoners are being held in a way that is not contrary to the law.

Senator Hastings: Yet!

Hon. Mr. MacGuigan: Yes. That is in accordance with the letter of the law. Whether my colleague, the Solicitor General, as a matter of policy will wish to take some other position is something he will have to speak to. As a matter of law, that is not a position which would be wrong to take.

[Traduction]

du Parlement ou du gouverneur en conseil. Tout ce que je dis c'est qu'ils ont le pouvoir d'agir, opportunément ou inopportunément. Je ne mets pas ce droit en doute.

L'honorable M. MacGuigan: Sans doute avez-vous raison, monsieur le sénateur. Il ne s'agit pas ici de modifier la loi. Nous ne faisons ici que répéter ce qu'elle contient déjà. Rien n'a changé.

Le sénateur Hastings: Monsieur le ministre, en posant ma question je ne suis, j'imagine, qu'un profane qui demande qu'on éclaire sa lanterne. J'ai écouté attentivement votre introduction. J'ai étudié attentivement le projet de loi. Or, comme vous le disiez si justement, ce bill s'attache surtout au cas des handicapés, des déficients et des femmes. Mais vous avez ajouté, monsieur le ministre, que les préoccupations du gouvernement allaient beaucoup plus loin, débordant les domaines dont je viens de parler. Voici donc ma question. Je voudrais que vous me disiez si votre gouvernement se préoccupe d'une odieuse affaire de discrimination qui persiste encore aujourd'hui en Saskatchewan et en Alberta en ce qui concerne quatre détenus maintenus en prison du fait de l'intervention de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Si je me souviens bien, monsieur le ministre, c'est vous qui présidiez le Comité qui avait fait enquête sur notre système carcéral il y a quelques années. Vous aviez, à l'époque émis certaines réserves au sujet des pouvoirs discrétionnaires de la Commission.

Vous savez qu'on a attaqué devant les tribunaux le système ingénieux du gating. Il a été jugé illégal par la Cour suprême de la Colombie-Britannique, par la Cour suprême d'Ontario et par la division d'appel de la Cour fédérale. L'effet de tous ces jugements est que les détenus qui avaient fait l'objet de cette procédure, dans les provinces en question, ont tous été libérés en conformité de la loi. Les quatre autres sont toujours sous les verrous en Saskatchewan et en Alberta, au pénitencier.

Je me demande si vos préoccupations iraient jusqu'à prévoir un cadeau de Pâques pour ces quatre détenus en attendant que la Cour suprême du Canada ait statué sur leur cas?

L'honorable M. MacGuigan: Madame le président, je dois dire qu'il ne me viendrait jamais l'idée de prendre un sénateur pour un profane. En entendant une question comme celle que viens de poser le sénateur Hastings, on se rend bien compte que n'importe quel sénateur est digne de se mesurer aux avocats!

La situation dont il parle—je ne le connais pas particulièrement—est sans doute née du fait qu'en Saskatchewan les tribunaux n'ont pas encore jugée illégale la pratique du *gating*. En conséquence la détention n'est pas contraire à la loi.

Le sénateur Hastings: Pas encore!

L'honorable M. MacGuigan: C'est cela. Tout cela est conforme à la lettre de la loi. J'ignore si mon collègue, le Solliciteur général, voudra adopter un principe différent. Il faudra que ce soit lui qui le dise. Du point de vue juridique, ce point de vue peut fort bien se défendre.

[Text]

The Chairman: I wonder if we could revert to questions on the bill before us because we are pressed for time.

Are there any further questions?

Senator Tremblay: I have only one question left, Madam Chairman. Selon l'article 9 du projet qui est devant nous, à la page 5, et le nouvel article 15, qui est 15(1) plus exactement, et qui est inséré après l'article 15 de la loi actuelle.

En vertu de l'article 15(2) de la loi actuelle, la Commission pouvait faire des recommandations et prêter son concours en matière de programme destiné à corriger les inconvénients pouvant résulter de la situation de discrimination dans laquelle certaines personnes pouvaient être placées, qui, évidemment, s'applique éminemment aux handicapés, avec la nouvelle législation, et cet article demeure. Mais, on ajoute le nouvel article où la Commission pourra, désormais, donner son approbation à des programmes d'action positive que certains des entrepreneurs, ou quiconque, peut entreprendre dans la même perspective. Ce que j'ai noté dans l'article en question, sans avoir à le relire—on me dira si je l'ai bien interprété—les programmes de ce genre d'action positive, une fois approuvés, ont la conséquence suivante: que les matières sur lesquelles ils portent ne peuvent plus servir de fondement à une plainte déposée en vertu de la Partie III. Une autre conséquence, advenant qu'un programme soit ainsi approuvé, le programme en question peut-être incompatible avec les normes prévues à l'article 19(1).

J'aimerais obtenir des éclaircissements sur l'objectif et les intentions de ces dispositions. A première vue, c'est comme si on voulait stimuler l'élaboration d'un programme d'action positive, en donnant, en quelque sorte une récompense à ceux qui seraient à l'origine de ces programmes; c'est qu'ils seraient protégés contre des plaintes portant sur les mêmes sujets. Il y a une sorte de dynamique dans cette disposition, dont j'aimerais qu'on me dise un peu ce qu'elle est exactement, et quelles en sont les intentions. C'est à l'avantage de celui qui élabore un programme, et qu'il le fait approuver. Désormais, sur le champ couvert par le programme, il n'y a plus de plaintes.

Le sénateur Frith: Fondées ou pas de plaintes du tout.

Le sénateur Tremblay: Je vais lire le passage, et c'est 15.1(3):

les questions auxquelles celui-ci . . .

C'est-à-dire le programme approuvé . . .

. . . pourvoit ne peuvent servir de fondement à une plainte déposée en vertu de la Partie III portant sur une déficience visée par le programme.

Le sénateur Frith: C'est-à-dire le «fondement d'une plainte», mais c'est impossible d'avoir une plainte «fondée», là-dessus.

Le sénateur Tremblay: De plus, l'article 15(1)(9):

Pour l'application du présent article, un programme n'est pas inadapté aux besoins particuliers des personnes atteintes d'une déficience du seul fait qu'il est incompatible avec les normes établies en vertu de l'article 19.1.

[Traduction]

Le président: Je me demande si nous ne pourrions pas revenir à des questions relatives au projet de loi en discussion. Le temps presse.

Est-ce qu'il y a d'autres questions?

Le sénateur Tremblay: Il ne m'en reste qu'une, madame le président. My reference here is to clause 9 of the bill, page 5, and to new section 15—15(1) more exactly—inserted following section 15 of the present act.

Under section 15(2) of the act in its present form the Commission could make recommendations or lend its assistance in respect of any program designed to remove those inconveniences which might have resulted from the position of discrimination in which some persons might have been placed. This, of course, applies even more specifically to the handicapped, under the new legislation, and the original section continues to apply. But if we add this new section under which it will henceforth be open to the Commission to give its approval to various affirmative programs which some contractors, or others, may wish to implement along those lines. What I have noted in this section—I shall not read it over, perhaps I will be told if my interpretation is correct—is that as a consequence of such affirmative action programs, once they have been approved, those matters in respect of which they are implemented may no longer serve as grounds for complaints under Part III. Another result, in the event such a program has been so approved, is that the program in question may be incompatible with the standards laid down in section 19(1).

I would like to be enlightened with regard to the purport and objectives of these provisions. *Prima facie* it would appear that the purport is to encourage affirmative action programs by rewarding, so to speak, those who wish to set these up. In this way they would be protected against any complaint based on similar grounds. The provision involves some kind of internal dynamics. I would like to be told exactly what they are. What is the objective sought? It works to the advantage of those who develop programs of this kind and obtain prior approval in this respect. Henceforth no complaints can be entertained within the area of application of the program.

Senator Frith: Legitimate complaints or no complaints whatever.

Senator Tremblay: I will quote the section, 15(3).

. . . matters for which the plan provides

In other words, the approved program

. . . do not constitute any basis for a complaint under Part III based on any disability in respect of which the plan was approved.

Senator Frith: We are dealing here with the "basis for a complaint", but it would be impossible to have a complaint "based" on that.

Senator Tremblay: In addition, section 15(1)(9) provides:

For the purposes of this section, a plan shall not, by reason only that it does not conform to section 19.1 be deemed to be inappropriate for meeting the needs of persons arising from disability.

[Text]

C'est-à-dire que les normes que le gouverneur en conseil peut, par règlement, et c'est mentionné à l'article 11 de notre projet de loi, qui insère un nouvel article après l'article 19 de la loi actuelle, lequel article 19(1) se lit comme suit, dans son premier paragraphe:

Le gouverneur en conseil peut, par règlement, établir au profit des personnes atteintes d'une déficience des normes d'accès aux services, aux installations ou aux locaux.

De sorte qu'il y a une curieuse dynamique que, par approbation d'un programme d'action positive, l'auteur du programme se trouve ainsi soustrait, à la fois à la possibilité de plaintes fondées sur les mêmes objets que le programme couvre et de se soustraire en même temps à toutes les normes qui auraient pu être établies par le gouverneur en conseil. C'est une dynamique un peu particulière, et j'aimerais avoir quelques explications à ce sujet.

L'honorable M. MacGuigan: Sénateur Tremblay, le but de ces propos est d'établir une protection additionnelle pour un homme d'affaires, à cause de la diversité des industries. Il y a une possibilité ici, pour un homme d'affaires, de gagner l'approbation de la Commission pour son plan, adapté à ces circonstances, et, après cette approbation, il a une protection complète contre tout défit, contre ce plan, même s'il y a un plan général du gouvernement, par exemple, dans un secteur. Alors, c'est une adaptation pour les hommes d'affaires. C'est un bénéfice pour les hommes d'affaires.

Le sénateur Tremblay: Bien, la conséquence est tant que l'employeur, s'il s'agit d'un employeur, ou d'un homme d'affaires, comme vous le dites, de façon générale, se protège à la fois contre les clientèles qui pourraient réclamer et porter plaintes.

L'honorable M. MacGuigan: Oui.

Le sénateur Tremblay: Et, contre le gouvernement qui pourrait avoir des normes qui ne conviennent pas à son affaire. C'est bien le sens de cet article?

L'honorable M. MacGuigan: Oui.

Le sénateur Tremblay: Alors, c'est intéressant comme dynamique de législation.

L'honorable M. MacGuigan: Oui.

The Chairman: Honourable senators, I wish to thank the minister and his officials warmly on your behalf. The answers they have given will assist us immeasurably in our consideration of this bill. We shall do our best to give an Easter gift to the people who will benefit from this legislation.

I also wish to thank the members of the Canadian Human Rights Commission who attended today's meeting.

It would be remiss of me, Mr. Minister, if I did not mention that I feel badly about not welcoming you more warmly when you arrived. I did not realize it was so long since you had had occasion to appear before one of our committees.

[Traduction]

That is to say the standards that may be set by the Governor in Council. This is mentioned in section 11 of the bill which inserts a new section following section 19 of the present act. This section 19(1), subsection 1, reads as follows:

The Governor in Council may, for the benefit of persons having any disability, make regulations prescribing standards of accessibility to services, facilities or premises.

The dynamics of this thing are curious. By means of the approval of an affirmative action program, the person originating that program is thereby exempt both from the risk of complaints based on "matters for which the plan provides" and to the application of standards which may have been provided for by the Governor in Council. It is all a little odd and I would appreciate receiving some information in this regard.

Hon. Mr. MacGuigan: Senator Tremblay, the purport of these provisions is to ensure additional protection for businessmen, because of the considerable number of classes of businesses. This provides the opportunity for a businessman to obtain the Commission's approval for his plan, adapted to circumstances. Following that approval, he finds himself completely protected against any challenge to the plan, though there might be, for example, a general government program applicable to the area. In sum, this is designed to protect businessmen. It is an advantage that is granted them.

Senator Tremblay: I see. The consequence, then, for the employer—if an employer is involved—or for anyone operating a business, as you say, in a general way, would be that he would be protected against those classes of people who would be inclined to file complaints.

Hon. Mr. MacGuigan: Yes.

Senator Tremblay: And against the government who may have standards which would be inappropriate as far as that particular business is concerned. This is how the section should be read?

Hon. Mr. MacGuigan: Yes.

Senator Tremblay: Well, as far as the dynamics of legislation is concerned, this is interesting.

Hon. Mr. MacGuigan: Yes.

Le président: Honorables sénateurs, qu'il me soit permis de remercier le ministre et ses collaborateurs le plus chaleureusement du monde en votre nom. Il n'est pas douteux que leurs réponses nous aideront énormément dans l'étude que nous allons faire du projet de loi. Nous ferons de notre mieux pour faire un cadeau de Pâques à ceux qui sont appelés à bénéficier de la loi.

Je voudrais aussi remercier les membres de la Commission canadienne des droits de la personne qui ont assisté à notre séance d'aujourd'hui.

Je manquerais à mon devoir, monsieur le ministre, si j'oubliais d'ajouter que j'aurais dû vous accueillir plus chaleureusement tout à l'heure. Croyez que je le regrette. Je ne m'étais pas rendue compte que vous n'étiez pas venu à un de nos Comités depuis si longtemps.

[Text]

Senator Frith: Especially this committee.

The Chairman: I must say that you have been in our thoughts from time to time this week during our consideration of Bill S-33. We are finding it a challenge, but we hope that we can assist you and your department in your consideration of it.

Senator Hastings: What about Bill S-32?

The Chairman: We have heard rumours and read articles about your plans for future legislation. I suspect that, as I call this committee to order twice a week for the next several months, we will be thinking wistfully of the good old days when we had a Minister of Justice who was not quite so assiduous and zealous in putting legislation before us. Nevertheless, we realize that that legislation will be helpful and we look forward to being able to help you in other areas in the future.

Hon. Mr. MacGuigan: Madam Chairman, I should like to thank you and the committee members for your courtesy and detailed consideration of this legislation. I appreciate the fact that you have taken on the challenge of the uniform evidence bill. A bill of that kind will be particularly helped by having the kind of careful consideration that you can give to it in the somewhat less-highly charged political surroundings of this place, if I may so describe them. I will resist the temptation offered to me by Senator Hastings to claim other legislation as mine. As you suggested, Madam Chairman, I think I will have enough legislation coming before me that I need not try to expand my jurisdiction, despite his kind invitation.

Senator Frith: Madam Chairman, I move that the committee report the bill without amendment.

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Frith: Ce Comité-ci en particulier.

Le président: Je dois dire que nous avons souvent pensé à vous cette semaine en examinant le Bill S-33. Nous avons trouvé ce travail on ne peut plus stimulant pour l'esprit. J'espère que nous pourrions vous aider, vous et les services de votre ministère, lorsque vous aurez à vous en occuper.

Le sénateur Hastings: Et le bill S-32?

Le président: Nous avons entendu des rumeurs et lu divers articles en ce qui concerne vos futurs projets de législation. J'ai l'impression que chaque fois que j'aurai à convoquer des séances de notre Comité au cours des quelques prochains mois—et ce sera deux fois la semaine—nous n'évoquerons pas sans une certaine nostalgie à l'heureuse époque où nos ministres de la Justice manifestaient un peu moins de zèle à nous saisir de mesures législatives. Mais nous nous rendons bien compte, malgré tout, que ces lois seront très utiles. C'est avec plaisir que nous saisirons l'occasion de vous être utiles à l'avenir dans d'autres domaines.

L'honorable M. MacGuigan: Madame le président, qu'il me soit permis de vous remercier et de remercier aussi les membres du Comité de la courtoisie dont on a fait preuve à mon endroit comme de l'examen attentif de cette mesure législative. Je me réjouis particulièrement d'avoir bien voulu relever le défi que présente le projet de loi sur l'uniformité de la preuve. L'examen d'un texte de ce genre se fera certainement beaucoup mieux ici. On pourra l'y étudier plus soigneusement eu égard au caractère moins politique des lieux, à l'ambiance plus sereine qu'on y retrouve, si je puis m'exprimer ainsi. Mais je refuserai la perche que me tend le sénateur Hastings et je ne m'approprierais pas d'autres mesures législatives qui ne sont pas à moi. Vous avez bien dit, madame le président, que j'aurai à m'occuper de bien d'autres lois, en sorte que je chercherai pas à étendre ma compétence, malgré son aimable invitation.

Le sénateur Frith: Madame le président, je propose que le Comité fasse rapport du bill, sans amendement.

Des voix: Adopté.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacre-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada
45, boulevard Sacre-Coeur
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Mark MacGuigan, Minister of Justice and
Attorney General of Canada.

L'honorable Mark MacGuigan, ministre de la Justice et
procureur général du Canada.

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

Mr. B. Strayer, Assistant Deputy Minister, Public Law;
Mr. G. Faggiolo, Counsel, Advisory and Administrative
Law Section;
Mr. D. M. Low, General Counsel, Human Rights Law
Section.

Du ministère de la Justice:

M. B. Strayer, sous-ministre adjoint, Droit public;
M. G. Faggiolo, conseiller juridique, Section de la consulta-
tion et du droit administratif;
M. D. M. Low, avocat général, Droits de la personne.

JUN 10 1987

